

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

CLASSE
TALON
FOLIO

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA

QUESTION DES LOGEMENTS OUVRIERS

ET

LE RÔLE DES MUNICIPALITÉS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

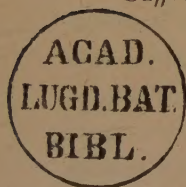
Le vendredi 2 mai 1913, à 1 heure 1/2

PAR

Paul LANIER

Président : M. HITIER, professeur.

*Suffragants : { MM. FERNAND FAURE, professeur.
GIDE, professeur.*



PARIS

ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

11, Rue Victor-Cousin, 11

—
1913

LA
QUESTION DES LOGEMENTS OUVRIERS
ET
LE RÔLE DES MUNICIPALITÉS

INTRODUCTION

Notre premier soin doit être de préciser le sens du titre par nous adopté et par là de délimiter dès l'abord l'objet de notre travail. Puisque nous nous proposons de traiter la question des « logements ouvriers », il nous faut commencer par nous rendre compte du sens exact de ces mots.

Ils n'indiquent pas, comme on pourrait être tenté de le croire, uniquement et exclusivement les logements d'une certaine catégorie de la population, ceux des seuls travailleurs manuels de l'industrie. Malgré le qualificatif *personnel* qu'elle contient, cette expression a un sens et une portée *réelle*. Elle s'applique même dans le langage courant aux logements occupés par cette partie de la population qui englobe certes à peu près tous les ouvriers — mais qui est loin d'être limitée aux seuls travailleurs de l'industrie — pour qui le loyer constitue proportionnellement

une charge importante de son budget. Ce sont les logements occupés par cette partie de la population qui est considérée comme étant dans l'impossibilité de consacrer à cette dépense une somme dépassant à Paris actuellement 500 francs. Les logements ouvriers sont donc en définitive les logements d'un certain prix, d'un certain loyer, envisagés d'un point de vue plutôt réel que personnel, abstraction faite de la profession et de la catégorie sociales à laquelle peuvent appartenir les occupants.

Il est probable que cette dénomination provient de ce que la question du logement s'est toujours posée et se pose toujours aux abords des grands centres industriels groupant un nombre considérable d'ouvriers. Quand ces centres industriels — mines, établissements métallurgiques ou autres — se sont trouvés éloignés de tout groupe d'habitation, les industriels qui les dirigeaient ont eu à solutionner la question par leurs propres moyens s'ils voulaient avoir un personnel suffisant de travailleurs — ouvriers ou employés — il leur a bien fallu leur fournir les moyens de se loger. Le salaire qu'ils leur donnaient ne pouvait suffire à cette partie de leur subsistance qui nécessite *l'avance* d'un capital relativement important, exigeant un délai plus ou moins long d'amortissement. Dans ce cas, la question a été purement privée et les pouvoirs publics n'ont pas eu à intervenir.

Au contraire, dans les centres industriels que sont presque toujours et à peu près nécessairement les grandes villes, la question s'est posée d'une manière tout à fait différente et dans des conditions spéciales.

L'industriel installé là ou dans les environs — patron ou société — assuré de trouver toujours moyennant un salaire variable le nombre de travailleurs qui lui était nécessaire, de pouvoir puiser en y mettant le prix dans ce réservoir d'individus, de travailleurs, qu'est toujours une grande ville, le nombre de ces derniers qui lui est nécessaire ne s'est pas embarrassé du souci de les loger.

Au fur et à mesure que l'augmentation du nombre de travailleurs, sur un espace qui ne pouvait s'accroître proportionnellement à cette augmentation en raréfiant le nombre des locaux, permettait aux entrepreneurs de locations de devenir plus exigeants, elle aboutissait à faire absorber par le prix des loyers une part de plus en plus grande du salaire.

Mais, pendant ce temps, les industriels n'en évitaient pas moins, moyennant le paiement d'un salaire qu'ils pouvaient faire varier selon les circonstances et les exigences de la situation, les difficultés de toutes sortes auxquelles ils auraient eu à faire face s'ils avaient dû, comme dans l'hypothèse précédente, pourvoir au logement de leurs ouvriers : ils évitaient notamment les difficultés que fait toujours surgir le groupement des ouvriers d'une même industrie et qui se traduisent par une action concertée en vue de l'amélioration de leur sort ; ils échappaient à l'obligation de faire les avances de capitaux nécessaires pour loger leurs ouvriers avec toutes les conséquences que cela est susceptible d'entraîner telles que difficultés et frais d'administration.

Et, pendant longtemps, ainsi, même dans les plus grandes villes, on put faire face à toutes les exigen-

ces de la situation. Non seulement on augmenta le nombre des locaux en élevant la hauteur des maisons, non seulement on utilisa de plus en plus pour l'habitation tous les locaux, sans aucune préoccupation concernant leur état de salubrité et leurs conditions hygiéniques, tous les terrains en réduisant de plus en plus les espaces libres, mais encore la population se répandit dans la banlieue. Grâce à cette dernière mesure, la crise put être retardée.

Une autre question se posa alors, il est vrai, qui dût être solutionnée, celle des moyens de transport. Quand elle fut résolue, à l'intérieur des grandes villes, grâce à l'emploi de plus en plus grand de l'électricité, ainsi qu'à l'extérieur et aux environs, les mêmes phénomènes se produisirent en banlieue et dans les quartiers excentriques qui s'étaient produits dans le centre des grandes villes : les deux plus importants furent une augmentation de la population et une élévation du prix des terrains et conséquemment des prix des loyers. Ces augmentations de population et de prix furent plus ou moins sensibles selon des influences diverses dont les principales sont l'éloignement plus ou moins grand du centre, les moyens de transport.

Malgré tout, la crise n'a pas pu être évitée, à Paris, en particulier. Sous l'influence d'un accroissement incessant de la population, de démolitions ininterrompues exigées par des préoccupations grandissantes d'hygiène, de salubrité, d'extension des espaces libres ; par suite de l'augmentation des locaux commerciaux et industriels, de constructions comprenant surtout et presque exclusivement des locaux d'habita-

tion comportant ce qu'on est convenu d'appeler « le confort moderne », le nombre des habitations accessibles aux travailleurs a diminué dans des conditions que, comme nous le verrons, il n'est pas exagéré de qualifier d'*inquiétantes*. Aussi, dans ces années dernières, la question des « logements ouvriers », selon l'expression consacrée, s'est-elle posée, à Paris surtout, avec une acuité telle qu'elle sollicite l'attention de tous les pouvoirs publics.

Pendant que s'accomplissait cette évolution économique, une œuvre législative abondante et importante se réalisait en France, soit dans cet ordre d'idées, soit dans des ordres d'idées voisins ou connexes.

Ce fut, en premier lieu, de 1894 à 1912, plusieurs lois consacrées aux *habitations ouvrières* — entendues comme nous venons de le dire — sous la dénomination — dont nous dirons l'origine — d'*habitations à bon marché*. Dans les premières de ces lois, le législateur avait surtout pour but, sous l'influence des préoccupations de réforme sociale de ses promoteurs, de permettre aux ouvriers, c'est-à-dire à ceux qui ne peuvent consacrer à ces dépenses que des sommes très modestes, de se loger dans des conditions meilleures de prix, plus avantageuses.

Les préoccupations d'hygiène s'étant ensuite développées et ayant pris l'importance que l'on sait, vinrent par la suite s'ajouter aux considérations de bon marché qui semblaient tout d'abord avoir prévalu. Sur ce premier mouvement vint, à partir de 1906 et surtout par la loi du 10 avril 1908 s'en greffer un autre.

Il semble que le législateur, ayant pris l'habitude d'intervenir de plus en plus dans les affaires des par-

ticuliers, ne se contente plus de vouloir faciliter à une certaine catégorie de la population, celle dont les ressources sont modestes, le moyen de se loger dans des conditions de salubrité et de prix convenables. Ce rôle est trop modeste et lui paraît insuffisant. Désormais il veut faire des propriétaires. Et par la loi du 10 avril 1908, il s'assigne un rôle nouveau et crée un nouvel organisme destiné à faciliter cette fois l'accession à la petite propriété, l'acquisition de jardins, de champs, et de maisons à bon marché. La loi de 1906 sur les habitations à bon marché avait bien étendu les faveurs de la loi aux jardins, mais seulement en tant qu'ils constituaient une dépendance de l'habitation à bon marché. La loi de 1908 qui n'a plus pour objet *l'habitation*, mais la *propriété* étend ses avantages et ceux de la loi de 1906 aux champs et jardins acquis à titre principal en tant que propriété et sans aucune préoccupation d'habitation.

Le législateur ne s'est pas seulement préoccupé de faciliter l'acquisition de la petite propriété, il s'est en outre attaché à en maintenir la conservation par la loi du 12 juillet 1909 sur le bien de famille.

Après avoir cherché à favoriser la construction d'habitations destinée au logement d'une catégorie de la population, nous venons de voir que le législateur s'est efforcé de favoriser et d'encourager l'acquisition par ses occupants de ces habitations, ainsi que celle de champs et de jardins acquis en même temps que l'habitation ou séparément pourvu que leur superficie n'excédât par un hectare. Il ne s'en est pas encore tenu là.

Il a, comme nous l'avons dit, favorisé la conserva-

tion des acquisitions ainsi faites en permettant de les transformer en *bien de famille* rendu inaliénable. Ensuite, la loi du 19 mars 1910 sur le crédit agricole à long terme est venue étendre le champ de l'accession à la petite propriété en permettant d'y comprendre des acquisitions nouvelles, et en augmentant les facilités accordées pour les réaliser.

Par les lois de 1906 et de 1908, l'accession à la petite propriété était limitée, comme nous l'avons dit, aux habitations et aux jardins attenant ou non, pourvu qu'ils n'aient pas une superficie supérieure à un hectare. Par la loi de 1910, elle est étendue à l'acquisition, l'aménagement, la transformation et la constitution des petites exploitations rurales.

Ainsi que permet de le constater cet exposé très succinct, le but poursuivi par les auteurs de cette législation est allé sans cesse en s'étendant, en s'élargissant. Et au fur et à mesure que la législation s'appliquait à des cas de plus en plus nombreux, les moyens adoptés se modifiaient aussi dans le sens d'une intervention de plus en plus grande de l'État et des divers organes de l'État. C'est ainsi que, en 1894, lors du vote de la première loi française sur les habitations à bon marché, le but avéré poursuivi par le législateur n'était autre que d'encourager l'épargne, la prévoyance *individuelle* en leur assignant un objectif nouveau et en lui facilitant une destination jusqu'à ce jour inabordable pour elle : la construction de maisons salubres dont la location ne dépasserait pas un certain prix. Aussi, les moyens consistaient-ils surtout en un certain nombre d'immunités fiscales, soit au profit des propriétaires des maisons, soit

au profit des sociétés tant de construction que de crédit qui devaient en faire bénéficier les locataires en un régime successoral qui évitait le morcellement de la maison et en une invitation, qui ne fut d'ailleurs pas entendue, à un certain nombre d'établissements publics de consentir des prêts ou de faire des assurances en vue de la construction des habitations à bon marché. Cet ensemble de mesures a constitué un système que l'on a dénommé d'un nom belge, « la liberté subsidiée ». En tous cas, il convient de constater que ce système s'inspire des principes de liberté préconisés par la doctrine individualiste, que c'est à l'initiative privée qu'il fait appel, pour la susciter, l'encourager, la développer et l'orienter dans une voie jugée avantageuse tant au point de vue individuel qu'au point de vue social.

Toutes les lois postérieures, au contraire, surtout à partir de 1908 ajoutent à la préoccupation des législateurs de 1894 et de 1906 une préoccupation nouvelle. Il ne s'agit plus seulement de provoquer et d'encourager la construction de maisons salubres, dont le prix de location sera abordable pour cette catégorie de la population pour laquelle on légifère, mais encore d'encourager, de favoriser, de faciliter l'acquisition d'abord de ces maisons, et puis en plus de jardins attenant ou non, puis de champs et enfin d'une manière générale on arrive à favoriser l'acquisition, l'aménagement, la transformation et la constitution de petites *exploitations* rurales. On est loin alors du simple logement qu'il s'était agi de permettre à certaines personnes d'obtenir tout d'abord salubres et à prix réduit. Aussi, le but ayant complè-

tement changé s'étant considérablement étendu, les moyens auxquels on s'était arrêté en premier lieu, à peine suffisant quand il ne s'agissait que du logement, deviennent manifestement insuffisants quand il s'agit de champs et de maisons ou d'exploitations rurales. Alors, l'État intervient.

En 1908, par le crédit immobilier, il prête à intérêt réduit, mais cependant en exigeant un intérêt : il prête à 2 % les sommes qu'il emprunte à 3 1/2 et garde à sa charge la différence. Le total des avances qu'il peut faire dans ces conditions est fixé à 100 millions. C'est donc 1.500.000 par an, pendant toute la durée des prêts qu'il consacre à cette œuvre.

En 1910, pour le Crédit agricole, il prête *sans intérêt* les capitaux qu'il prélève sur les redevances annuelles de la Banque de France.

Ce n'est pas seulement au point de vue de l'intervention plus ou moins étendue de l'État que la situation diffère, c'est encore au point de vue des conditions des prêts.

Tant qu'il ne s'agit que de l'acquisition des jardins, des champs et de la maison d'habitation, la loi exige que les prêts aient pour garantie à la fois l'hypothèque et l'assurance sur la vie, l'emprunteur est tenu d'apporter au moins le cinquième du prix de l'immeuble, le montant du prêt ne peut dépasser 4.000 francs que dans les communes de plus de 30.000 habitants ou dans les banlieues des villes, les prêts sont consentis à des personnes peu fortunées, la Caisse des Dépôts et Consignations doit intervenir et enfin les acquisitions doivent avoir pour objet des maisons ayant obtenu le certificat de salubrité.

Au contraire quand il s'agit de prêt pour l'acquisition, l'aménagement, la transformation des petites exploitations rurales, les prêts n'ont plus besoin de la double garantie de l'hypothèque et de l'assurance sur la vie, une seule suffit ; on n'exige plus aucun apport de l'emprunteur, les prêts peuvent atteindre 8.000 francs en tous lieux ; ils peuvent être consentis à toute personne quelle que soit sa situation de fortune, ils ne nécessitent pas l'intervention de la Caisse des Dépôts et Consignations et enfin on n'exige aucune condition d'hygiène ni de salubrité.

M. Bonnevey, rapporteur à la Chambre des députés du projet de loi qui est devenu la loi du 23 décembre 1912 met sur le même plan les lois qui visent la question du logement économique et salubre et celles qui ont pour objet principal l'accession à la petite propriété, et notamment à la petite propriété rurale. Il déclare qu'elles sont étroitement liées et qu'il est désormais impossible de légiférer sans envisager ces deux faces du problème de l'habitation. Il en donne pour motif que la véritable solution permanente de la question de l'habitation dans les villes réside dans le maintien à la campagne de la population rurale en lui facilitant l'acquisition de sa maison, de son champ, de son exploitation. « Puisque, dit cet auteur, c'est l'exode rural qui, par la hausse des loyers, notamment, développe à la ville le surpeuplement et le taudis, ce serait une singulière imprévoyance législative que de considérer qu'en construisant quelques milliers de logements nouveaux dans les villes, on améliorera suffisamment les conditions générales du logement, sans chercher à éviter, d'au-

tre part, qu'un afflux persistant de population venue du dehors surpeuple ces logements eux-mêmes à mesure qu'on les élève. »

Ce n'est pas ici le lieu de rechercher si les raisons de cette extension de la législation sont bien celles mises en avant par l'honorable rapporteur, et surtout si elles sont les seules. Pour cela, il nous faudrait rechercher si les mesures prises sont bien de nature à arrêter l'exode rural. Il faudrait établir pour cela que seuls quittent la campagne pour les villes ceux qui ne sont pas propriétaires et que ceux qui le sont n'aliènent pas leurs propriétés pour se rendre dans les villes.

Il est à craindre que cette législation ait des motifs moins désintéressés qu'on ne le dit. Si nous en croyons le même auteur, voici quelle aurait été la raison de la législation relative au crédit immobilier, en particulier. « Par cette extension de la législation en vigueur, lisons-nous dans le même rapport, les auteurs de la proposition *espéraient faire participer la population rurale aux avantages dont avait presque exclusivement bénéficié la population urbaine...* et maintenir à la campagne les ouvriers agricoles en leur procurant les moyens d'accéder à la petite propriété. »

La loi de 1912 sur les habitations à bon marché est venue conférer de nouveaux avantages en matière d'habitations à bon marché, en permettant aux municipalités d'intervenir d'une manière à la fois plus active et plus directe dans la construction de ces habitations. C'est ce dernier point de vue que nous nous proposons d'étudier. Nous rechercherons les idées qui ont présidé à l'introduction, dans notre lé-

gislation, de l'intervention des municipalités en matière de construction et de gestion d'habitations à bon marché. Nous parcourrons les diverses étapes qu'a suivi l'évolution de cette idée depuis son point de départ jusqu'au jour où elle est actuellement parvenue. Si étroitement que soit liée cette question de l'habitation avec celle de l'accession à la petite propriété immobilière et agricole, c'est surtout de la première que nous nous occuperons, nous ne traiterons donc des deux autres que dans la mesure où cela sera indispensable pour notre sujet.

Dans une première partie, nous montrerons quels logements ont, d'après la loi, le caractère de logements ouvriers comportant l'intervention des municipalités. Et à cette occasion, dans un chapitre préliminaire, nous exposerons les préoccupations auxquelles a obéi le législateur en s'arrêtant aux caractères choisis, et en écartant d'autres tout d'abord proposés. On verra que ces préoccupations se sont reflétées même sur le nom qui a été définitivement adopté pour désigner les habitations qui font l'objet de ce travail. Cela fait, nous nous efforcerons de donner une vue d'ensemble, assez succincte toutefois, de la législation qui leur est actuellement applicable, abstraction faite de l'intervention des départements et des communes.

Notre deuxième partie sera consacrée à cette intervention. Nous montrerons comment on y a été peu à peu conduit, quels motifs on a invoqué pour la justifier et enfin, nous dirons en quoi elle consiste.

Il ne nous restera plus, après cela, qu'à conclure.

PREMIÈRE PARTIE

**QUELS LOGEMENTS ONT LE CARACTÈRE DE
« LOGEMENTS OUVRIERS » ET QUELLES RÈGLES
LEUR SONT APPLICABLES D'APRÈS LA LÉGIS-
LATION EN VIGUEUR.**

Dans un premier titre, nous rechercherons les caractères que doit présenter une habitation pour rentrer dans la catégorie de celles que prévoit notre législation. Nous indiquerons notamment dans un premier chapitre pourquoi on s'est arrêté à ces caractères et comment on en a écarté d'autres d'abord proposés.

Dans un second titre, nous nous efforcerons de présenter un résumé succinct de la législation applicable aux habitations qui présentent ces caractères.

Titre Premier

*Caractères que doivent présenter les logements
auxquels s'applique la législation des habita-
tions à bon marché?*

SECTION PREMIÈRE

CHAPITRE UNIQUE

Nature de ces caractères

Dès les travaux préparatoires de la première de nos lois sur la matière s'est posée la question de la *nature* des caractères des logements pour lesquels on allait légiférer. En effet, la proposition de loi déposée à la Chambre des députés par M. Jules Siegfried le 5 mars 1892 disait en propres termes « les habitations ouvrières ». Et c'est sous ce titre et avec cette appellation que la loi fut votée le 25 mars 1893 par cette Assemblée.

Non seulement la loi fut votée sous ce titre, mais l'exposé des motifs lui-même parlait à chaque ligne pour ainsi dire des « habitations ouvrières ». C'est ainsi que, sans aller plus loin, l'auteur de la proposition justifiait dans les termes suivants la création des comités de patronage prévue par l'article 1^{er} de la loi :

« A la législation belge, nous avons emprunté l'idée de créer, dans les départements où le besoin s'en fera sentir, un comité des *habitations ouvrières*...

« Le problème de l'*habitation ouvrière*, malgré sa haute importance, est des moins connus...

« Nous espérons que, dans un avenir très prochain, des sociétés coopératives de construction se créeront parmi les *ouvriers* français, comme elles se sont créées en Angleterre, en Amérique, en Italie : pour ces groupements de travailleurs, pleins de bonne volonté, mais forcément peu expérimentés, le comité que nous voulons sera un tuteur désintéressé, dont les bons conseils permettront d'éviter bien des fautes. »

Plus loin, l'exposé des motifs, pour justifier le caractère officiel que la proposition attribuait aux comités de patronage, s'exprimait ainsi : « Ce rôle ne pourrait aucunement être rempli par un organisme libre, dénué de toute attache officielle. On verra, en effet que notre loi édicte en faveur des *habitations ouvrières*, des dispositions tutélaires, déroгатives au droit commun...

« Les comités locaux que nous vous proposons de créer, mis en contact permanent avec les ouvriers et les sociétés de construction, pourront fournir des renseignements précieux... »

Aussi, en présence du texte voté par la Chambre, présenté et qualifié par ses auteurs comme nous venons de le voir, le Sénat, où régnait encore la doctrine traditionnelle et où dominaient encore les principes d'économie individualiste, ne fut pas sans s'émouvoir. La Haute Assemblée craignit qu'on voulût faire une loi de classe. Elle n'aurait su admettre l'introduction,

dans une matière donnée, quelque intérêt que présentât celle-ci, des principes socialistes. Aussi, l'une de ses premières préoccupations fut-elle de substituer un caractère réel selon la terminologie adoptée en droit au caractère personnel qu'avaient donné involontairement à la loi ses auteurs suivis par la Chambre. La première question qui se posa fut de savoir si la loi s'appliquerait exclusivement à une catégorie déterminée d'individus ; si, comme on l'a dit, elle revêtirait à un degré quelconque, dans une certaine mesure, le caractère de loi de classe ou si, au contraire, ses dispositions pourraient bénéficier à tous ceux qui rempliraient les conditions fixées par le législateur, dans les limites qu'il aurait déterminées.

Ce fut le caractère réel, conformément à l'ensemble de notre législation depuis la Révolution qui l'emporta et ce sur le rapport de M. Diancourt conformément d'ailleurs à l'avis du Conseil du Travail. Suivant les conclusions du rapporteur, la Haute Assemblée substitua à la dénomination adoptée par la Chambre de « loi relative aux habitations ouvrières » celle de « loi relative aux habitations à bon marché ». La substitution de cette désignation générale et réelle, tirée du caractère principal que doivent présenter ces habitations et non pas de la qualité ou de la profession de ceux à qui elles sont destinées, à celle qui avait été primitivement choisie, a eu à la fois pour but et pour résultat, il n'est pas inutile de le répéter, de retirer à la loi tout caractère et jusqu'à l'apparence d'une loi de classe.

Cette solution était d'ailleurs entièrement conforme à l'intention des auteurs de la proposition primitive.

De sorte que, quelque soit la désignation sous laquelle on vise cette législation, qu'on parle de « logements ouvriers » de « maisons ouvrières » d' « habitations à bon marché », elle est toujours applicable, sans avoir égard à la condition sociale, aux gains ou salaires, à la richesse ou à la misère des occupants.

Peu importe, en effet, ces derniers, du moment où le prix du loyer ou la valeur locative de l'habitation ne dépassera pas le chiffre fixé par la loi. Telle est donc l'intention du législateur de ne faire aucune distinction basée sur leur situation entre les occupants de ces habitations ou les bénéficiaires de cette législation et les conditions dans lesquelles elle s'est manifestée. Il s'est donc appliqué à concevoir son œuvre et à la réaliser de manière à permettre à toutes les catégories de citoyens d'en bénéficier. En effet, aux termes de l'article 1^{er} de la loi de 1894, celle-ci est applicable quand la construction est faite « par les intéressés eux-mêmes pour leur usage personnel ». Dans ce cas, le bénéfice de la loi est ouvert incontestablement à tous sans aucune restriction tirée de leur profession, de leur situation sociale ou de fortune.

Mais la construction des maisons en vue desquelles on a légiféré peut être faite, en dehors des particuliers quels qu'ils soient pour leur usage personnel, comme nous venons de le voir, par des particuliers ou des sociétés en vue de les louer ou de les vendre dans des conditions déterminées. C'est, dans cette dernière hypothèse que, malgré le vif désir des premiers auteurs de notre législation sur la question, se sont glissées des préoccupations concernant ceux qui seraient appelés à occuper ces maisons. En effet, l'ar-

ticle 1^{er} de la loi du 30 novembre 1894 porte que les comités dont elle prévoit la création auront pour mission d'encourager la construction de maisons salubres et à bon marché soit par des particuliers ou des sociétés en vue de les louer ou de les vendre, à échéance fixe ou par paiements fractionnés, *à des personnes n'étant propriétaires d'aucune maison, notamment à des ouvriers ou employés vivant principalement de leur travail ou de leur salaire, soit, etc...*

La préoccupation de la qualité ou de la situation des locataires ou des acquéreurs réapparaît donc ici. En inscrivant cette restriction tirée de ce fait que les preneurs ou acquéreurs ne devront être propriétaires d'aucune maison, il semble que le législateur ait voulu parer à un danger, le suivant : empêcher que des constructions faites dans les conditions prévues par la loi, bénéficiant des avantages accordés par le législateur, devinssent la propriété d'individus qui n'auraient pas l'intention de les habiter eux-mêmes, ni de leur maintenir le caractère et la destination qu'elles avaient.

La pratique manifestée par les sanctions édictées par l'article 6 de la loi du 23 décembre 1912 a montré que s'il y avait des craintes à avoir dans cet ordre d'idées, ce n'était pas de la part d'acquéreurs éventuels des constructions en vue de les détourner de leur destination.

D'autre part, ainsi qu'on n'avait pas manqué de le remarquer, ce critérium basé sur le fait de posséder ou de ne pas posséder d'immeuble était « sans justesse, car s'il s'agissait d'exclure des gens aisés, on peut avoir l'aisance par la possession de valeurs mo-

bilères et d'autre part, il est absurde d'écarter un ouvrier du foyer amélioré, dans la ville où il travaille, parce que ces parents lui auront laissé une chaumière dans son village d'origine ». Aussi, les sociétés d'habitations ouvrières furent-elles unanimes de 1894 à 1906 pour demander l'abrogation de cette disposition. Elle constituait en effet, pour elles, une gêne contre laquelle il était à peu près impossible de se prémunir. Comment un constructeur peut-il s'assurer que son acquéreur ou son locataire ne possède pas une maison dans l'une des 36.000 communes de France ? Malgré cette impossibilité, un constructeur, après avoir créé des habitations répondant exactement au vœu du législateur, pouvait se voir retirer le bénéfice de la loi pour avoir traité avec des individus déjà propriétaires. En présence des entraves qui pouvaient en résulter dans le développement des habitations à bon marché et du manque à la fois d'efficacité et d'exactitude de cette disposition, le législateur de 1906 se décida à la faire disparaître du texte publié à cette dernière date.

Le rapprochement des textes votés en 1894 et en 1906 est assez intéressant au point de vue qui nous occupe.

En 1894, on assignait pour mission au comité la construction de maisons salubres et à bon marché, soit par des particuliers ou des sociétés en vue de les louer ou de les vendre... *à des personnes n'étant propriétaires d'aucune maison notamment à des ouvriers ou employés vivant principalement de leur travail ou de leur salaire.*

En 1906, comme nous l'avons dit, la condition de

n'être propriétaire d'aucune maison a disparu. Il s'agit toujours d'encourager la construction des mêmes maisons par des particuliers ou des sociétés en vue de les louer ou de *les vendre* mais uniquement cette fois à *des personnes peu fortunées, notamment à des travailleurs vivant principalement de leur salaire.*

A la condition antérieure fort précise, si elle manquait de justesse et d'exactitude comme nous l'avons constaté, on en a substitué une nouvelle qui traduit bien l'intention du législateur, mais qui, en raison de son imprécision est d'une application plus difficile encore peut-être que celle écrite dans le texte de 1894. Quand est-on fortuné, quand ne l'est-on pas et surtout quand l'est-on peu ainsi que l'exige le texte ? — Qui pourrait le dire ?

Non seulement les personnes admises à acquérir ou à louer les maisons dont les comités de patronage sont destinés à encourager la construction doivent être *peu fortunées*, mais les deux textes de 1894 et de 1906 spécifient qu'il faut que ces personnes soient plus particulièrement « des travailleurs vivant principalement de leur salaire ».

Nous venons de voir que la première de ces conditions était inapplicable à cause de son imprécision. Il semble bien que le législateur n'ait pas été plus heureux en édictant la seconde. Quoique plus précise, elle nous paraît aussi inapplicable que la précédente, dans un grand nombre de cas. C'est ainsi que dans certaines hypothèses son application irait manifestement à l'encontre des intentions du législateur. Du moment en effet, ou pour que la loi soit applicable, l'acquéreur ou le locataire doit être un

travailleur vivant principalement de son salaire, un ouvrier qui aurait cessé d'exercer son métier, pour quelque motif que ce soit, et qui vivrait, à l'exclusion de tout travail, d'une modeste rente provenant de ses économies ou qui lui serait servie par son patron après un accident, un employé retraité, ne pourraient ni « l'un ni l'autre bénéficier de la loi, par suite d'une application non pas stricte et rigoureuse, mais conforme au texte. Au contraire un employé ou même un patron, qui se contenteraient d'une habitation remplissant les conditions fixées par la loi, dont l'un gagnerait de gros appointements, et l'autre réaliserait d'énormes bénéfices, du moment où ils continueraient à travailler, pourraient l'un et l'autre devenir acquéreurs ou locataires des constructions érigées sous le patronage des comités créés en vertu des lois de 1904 et de 1906. »

Indépendamment donc des critiques qu'ils soulèvent au point de vue économique, les critères basés sur la qualité ou la situation des personnes sont d'une application difficile pour ne pas dire impossible. En tous cas, ils risquent d'aboutir à des conséquences contraires au but poursuivi par les promoteurs de la législation que nous examinons. Aussi, semble-t-il qu'il soit tacitement convenu, dans la pratique, qu'on ne tiendra aucun compte des données contenues dans les textes à cet égard. Nous n'en voulons d'autre preuve que la citation suivante empruntée à un ouvrage (1) qui fait à juste titre autorité en la ma-

1. Habitations à bon marché. Commentaire juridique de la loi du 12 avril 1906 et guide pratique par Paul Strauss, sénateur de la Seine et Charles Baulez.

tière, et dont l'un des auteurs, M. Ch. Baulez, aujourd'hui chef de Bureau à la Préfecture de la Seine, secrétaire du comité départemental des Habitations à bon marché de la Seine depuis sa création, est sans contredit l'un de ceux qui, en France, connaissent le mieux la question des Habitations à bon marché. Son influence sur le développement de cette législation pour avoir été effacée, en raison de sa situation, n'en a pas moins été à la fois considérable et décisive. Après avoir indiqué que le seul criterium auquel on devra avoir égard pour déterminer si une maison ou un logement rentre dans la catégorie des habitations à bon marché, doit être cherché dans le prix du loyer, ces auteurs ajoutent en effet : « On pourrait objecter avec raison que les mots « personnes peu fortunées » employés dans le texte manquent de précision ; mais les travaux préparatoires indiquent clairement que le législateur n'a attaché qu'une importance secondaire à cette définition (?) et *qu'on ne doit avoir aucun égard* à la profession de l'occupant de la maison. »

Il semble même que le législateur, dans les lois postérieures à 1906 et qui se rattachent à la législation des habitations à bon marché, telles que celles du 10 avril 1908 et 25 février 1912 sur le crédit immobilier et 19 mars 1910 sur le crédit agricole, ait abandonné complètement le point de vue personnel et n'ait plus imposé aux individus qui veulent bénéficier des avantages procurés par ces lois aucune condition de cet ordre.

C'est donc exclusivement aux caractères que présentent les habitations et non à la condition des per-

sonnes appelées à les posséder ou à les occuper qu'il faut s'attacher, même quand elles sont contruites par d'autres que leurs propriétaires. Pour savoir si la législation que nous nous proposons d'étudier ici leur est applicable. Tel est le sens de la dénomination adoptée dans ce but par le législateur en 1894 et qu'il a préféré à la dénomination d'habitations ouvrières proposée par les auteurs du projet. Les habitations en faveur desquelles on a voulu légiférer ne sont donc ni celles des *ouvriers*, ni celles des *travailleurs*, quoi qu'on en ait dit, ni celles même de *personnes peu fortunées*, ce sont celles d'un certain loyer, d'un certain prix de revient, quels qu'en soit les constructeurs, les propriétaires ou les occupants.

Il se trouvera qu'en fait, ce seront surtout les ouvriers, les travailleurs vivant principalement de leur salaire, les personnes peu fortunées qui bénéficieront surtout, à peu près exclusivement même de cette législation. Cela est certain. Mais cela ne proviendra pas de la loi. Celle-ci n'a cherché à exclure personne des faveurs qu'elle accorde, du moment où les conditions qu'elle exige pour les obtenir seront remplies. De sorte que si un individu riche ou plus que *peu fortuné*, même vivant exclusivement de ressources ne provenant pas de son travail, s'accomodait d'une de ces habitations ; s'il avait la fantaisie de construire une maison qui par son prix de revient rentrerait dans la catégorie des « Habitations à bon marché », cet individu pourrait très certainement demander le bénéfice des lois de 1894 et de 1906. En ce qui le concerne aucune contestation ne peut s'élever. Et il semble en raison de ce que nous venons de dire qu'il en

est de même, dans la *pratique*, en ce qui concerne les constructions faites soit par des particuliers, soit par des sociétés en vue de les louer ou de les vendre, malgré les restrictions que paraissent contenir les textes que nous venons d'examiner.

La loi de 1912, dans son article 25 contient cependant une condition de la nature de celles que nous venons de voir. Elle prévoit que les communes peuvent être autorisées à construire des habitations à bon marché *collectives* du moment où ces habitations comprendront des logements pour familles ayant plus de trois enfants âgés de moins de 16 ans.

Mais une pareille condition ne saurait donner lieu à discussion, ni au point de vue de son principe, ni en ce qui concerne son application.

Après avoir ainsi montré que seuls les caractères *réels* des habitations doivent être pris en considération pour l'application de la législation que nous étudions, il nous faut dégager ces caractères, montrer en quoi ils consistent. Cela fera l'objet du chapitre suivant.

SECTION II

Caractères que doivent présenter les habitations pour que leur soit applicable la législation des habitations à bon marché.

CHAPITRE PREMIER

Salubrité

Elles doivent être *salubres* et ne pas *produire un revenu net ou avoir un prix de revient supérieur à un certain chiffre*, qui varie d'ailleurs suivant la population des communes.

La loi de 1894 s'était contentée de poser la première de ces conditions, mais sans préciser ni les caractères auxquels on reconnaîtrait la salubrité ni l'autorité chargée de l'apprécier.

En l'absence d'indication, surtout à ce dernier point de vue il était arrivé tout naturellement que cette appréciation était faite par l'autorité à qui il appartenait de statuer sur l'un des principaux avantages accordés à ces sortes d'habitations, c'est-à-dire le fisc. C'était à l'administration des contributions directes qu'il appartenait de reconnaître salubres ou non les maisons pour lesquelles étaient demandés les

dégrèvements prévus par la loi. Du moment où elle les accordait, on en concluait que la salubrité de l'habitation avait été reconnue. Mais en fait, on peut dire que les agents de cette administration n'examinaient ce point que d'une manière tout à fait superficielle, si tant est qu'ils y prêtassent attention, car il arrivait fréquemment que des habitations ne présentant aucune garantie de salubrité, nous disent MM. Strauss et Baulez, bénéficiaient des exonérations d'impôts.

Non seulement aucune autorité n'avait reçu expressément la mission d'apprécier la salubrité des maisons, mais encore aucune règle n'avait été tracée pour cette appréciation. Dans ces conditions, quelle qu'ait été la bonne volonté de l'administration, celle-ci manquait des éléments, des données nécessaires.

Ce ne fut donc qu'à partir de la loi du 12 avril 1906 que cette condition fut véritablement respectée. Cette loi a complété la précédente au double point de vue que nous venons d'indiquer. Elle a donné pour mission aux comités de patronage, qui étaient tout désignés pour cela, de certifier la salubrité des maisons et logements qui doivent bénéficier de la loi. Elle a même mis à la charge du département les frais de déplacement que peut entraîner la visite nécessaire pour faire les constatations indispensables. En outre, elle a ouvert une voie de recours contre les décisions des comités : si ceux-ci refusent ces certificats ou s'ils négligent de les délivrer dans les trois mois de la demande qui leur en sera faite, les intéressés peuvent se pourvoir devant le ministre du Travail qui statue après avis du Préfet et du comité permanent.

Quant aux règles d'après lesquelles doit être appréciée la salubrité, depuis la loi du 15 février 1902, qui prescrit l'établissement d'un règlement sanitaire par commune, qui donne même au Préfet le pouvoir de faire ce règlement en cas de négligence ou d'inaction du maire, les comités peuvent s'inspirer des règles ainsi établies. Mais malgré les prescriptions de la loi et toutes les précautions prises il peut se faire encore ou qu'il n'y ait pas de règlement sanitaire ou qu'il ne soit pas observé. Aussi, si les comités peuvent s'inspirer de ces règlements, ils ne sont pas tenus de s'y soumettre. Ils peuvent se montrer plus rigoureux ; ce qui se conçoit, étant donné que ces règlements sont faits pour toutes les habitations, tandis que l'intervention des comités de patronage est demandée pour des habitations spéciales, qui bénéficient d'un régime de faveur et pour lesquelles on a le droit d'être plus exigeant.

Si on n'avait établi aucune règle, il y aurait eu un danger d'arbitraire peu redoutable il est vrai, puisque l'autorité qui statue est le comité de patronage, tout dévoué et très intéressé par définition dirons-nous, au développement des habitations à bon marché. Malgré cela, la loi s'est préoccupée de faire disparaître ce danger et en même temps de faciliter la tâche des organismes auxquels elle confiait cette mission. L'article 5 porte qu'il pourront soumettre à l'approbation du ministre du Travail des règlements indiquant les conditions que devront remplir les constructions pour être déclarées salubres. Dans le même ordre d'idées, le règlement d'administration publique, pris en exécution de la loi, prévoit, dans son

article 9, que chaque règlement devra être inséré au recueil des actes administratifs de la préfecture et qu'il ne sera applicable qu'aux maisons mises en construction plus de trois mois après cette publication.

La loi du 26 février 1912, qui a modifié celle du 10 avril 1908, relative à la petite propriété et aux habitations à bon marché, contient une disposition que nous croyons devoir mentionner touchant la délivrance du certificat de salubrité dans un cas donné. L'article 1^{er} de cette loi fixe les conditions auxquelles pourront être consentis des prêts par les Sociétés de crédit immobilier créés par la loi de 1908. L'emprunteur doit justifier si l'emprunt est contracté en vue de l'acquisition ou de la construction d'une maison individuelle, qu'il remplit les conditions de l'article 5 de la loi de 1906. « Dans ce dernier cas, porte le texte, l'emprunteur doit produire, avant la conclusion du prêt, le certificat de salubrité prévu par l'article 5 de la loi de 1906 précitée, ou bien un certificat provisoire de salubrité, délivré par un délégué du Comité de patronage. Ce délégué est désigné par lui dans chaque canton de sa circonscription, autant que possible au mois de décembre de chaque année pour l'année suivante, soit parmi ses membres, soit parmi les architectes ou ingénieurs au service du département ou des communes. Le bénéfice de la loi du 12 avril 1906 demeure, en ce cas, subordonné à l'obtention ultérieure du certificat de salubrité spécifié par la dite loi. »

Nous croyons savoir que l'adoption de ces règles pour la délivrance du certificat de salubrité en ma-

tière de prêt immobilier n'ont pas été sans soulever des difficultés. Les comités d'habitations à bon marché avaient adopté, avant la publication de la loi de 1908, certaines mesures pour la délivrance de ces certificats par application de l'article 5 de la loi de 1906. En particulier, les constatations et appréciations étaient faites par les architectes désignés par eux. Si elles devaient être confiées aux architectes des communes, quand il s'agit de prêts, l'unité de jurisprudence risquerait d'être détruite ; les architectes des communes pouvant avoir chacun une conception différente des conditions que doit remplir une maison pour être salubre.

Enfin, les attributions des comités viennent d'être étendues à ce point de vue par la loi du 23 décembre 1912 pour les raisons suivantes.

Une fois le certificat de salubrité délivré, les exonérations fiscales étaient accordées et il n'existait aucun moyen de revenir sur cette décision. Les comités ne pouvaient plus retirer ce certificat ni l'annuler si insalubre que la maison ait pu devenir. On signalait des propriétaires qui après l'avoir obtenu avaient transformé les logements auxquels il s'appliquait, notamment en les divisant à l'aide de réparations intérieures. Ils augmentaient ainsi le nombre de pièces au détriment de l'éclairage et de l'aération, par suite de la salubrité. Et ils n'en continuaient pas moins à jouir des immunités fiscales réservées aux habitations salubres.

Pour mettre fin à ces abus, sur la proposition de M. Voilin, un de ses membres, la Commission a inséré dans le projet une disposition qui est devenue le

paragraphe 6 de l'article 2, ainsi conçu : « Tant que les maisons et logements bénéficient des avantages de la présente loi, les comités de patronage ont le droit de s'assurer que les conditions de salubrité subsistent. Si les maisons ou logements cessent d'être salubres par suite de modifications dans les aménagements, le comité de patronage peut retirer le certificat de salubrité. Sa décision motivée est notifiée au propriétaire qui a un délai d'un mois pour se pourvoir devant le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale. »

Le rapport signale le souci de la commission de garantir les propriétaires bénéficiant du certificat de salubrité, contre toute possibilité de procédés vexatoires. Dans ce but on a établi d'une part que le retrait ne peut avoir d'autre cause que des modifications apportées dans les aménagements. Il ne pourra pas être exercé pour défaut d'entretien, celui-ci étant le plus souvent imputable au locataire. Enfin, comme on l'a vu, la décision devra être motivée, notifiée à l'intéressé, et elle pourra donner ouverture à un recours.

On lit en outre, dans le rapport, sans que cette limitation du droit attribué aux comités figure dans le texte de la loi, comme on a pu le constater, qu'ils ne pourront procéder au plus qu'à une vérification par an. « Il est certain, ajoute-t-on, qu'ils n'useront de cette faculté qu'autant que leur attention aura été spécialement mise en éveil sur un immeuble déterminé ou que des plaintes se seront produites. » Enfin, si un propriétaire se refusait à subir la vérification annuelle du comité de patronage, le rapporteur dé-

clare qu'il se verrait retirer le certificat de salubrité.

Il n'aurait pas été sans profit que ces différentes prescriptions et sanctions qu'on est obligé d'aller chercher dans le rapport trouvent leur place dans le texte. Il est à craindre qu'il en résulte des difficultés.

Quoiqu'il en soit, les prescriptions que nous venons de rapporter et dont nous avons montré le développement législatif sont la preuve qu'une œuvre très importante, très remarquable a été accomplie en ce qui concerne l'hygiène et la salubrité des habitations à bon marché. La législation spéciale à cette matière est fort en avance à ce point de vue sur la législation générale, puisque, par le certificat de salubrité, elle dispose, en un certain sens, d'une espèce de permis d'habiter et que le droit de visite reconnu par la loi récente, permet d'établir une véritable inspection du logement dans les habitations à bon marché. Or, on sait que les hygiénistes ont demandé, sans pouvoir l'obtenir, l'insertion dans la législation générale de ces deux mesures.

Aussi, comprenons-nous parfaitement que la Commission ait refusé de se ranger sous ce rapport, à l'opinion de certaines sociétés coopératives. Celles-ci avaient émis le vœu que le certificat de salubrité fut supprimé et que les maisons construites sous le régime de la loi de 1906 soient reconnues telles lorsqu'elles auront satisfait au règlement sanitaire de la commune. Ce vœu était inspiré par les difficultés que rencontraient ces sociétés auprès de certains comités de patronage dont les exigences leur paraissaient excessives.

Au lieu d'entrer dans cette voie, la commission a,

comme on l'a vu, au contraire et avec juste raison, renforcé les pouvoirs reconnus aux comités de patronage dont l'influence, lisons-nous dans le rapport, a été des plus heureuses au point de vue de l'amélioration des conditions de salubrité des logements. Les règlements que quelques-uns d'entre eux ont établis et dont ils sont à même de contrôler efficacement l'application ont certainement contribué dans une large mesure aux progrès de l'hygiène des logements construits en vertu de la législation sur les habitations à bon marché. « En outre, par leur mode de recrutement, les comités de patronage offrent aux intéressés des garanties d'indépendance plus grandes que les commissions sanitaires prévues par la loi de 1902 sur la protection de la santé publique. »

Le représentant de la Commission fait remarquer en outre que les plans des constructions neuves ne sont soumises à l'examen des autorités au point de vue de la salubrité que dans les villes *de plus* de 20.000 habitants ; que l'autorité chargée de cet examen est le maire, dont la compétence et l'impartialité seraient d'autant plus susceptibles d'être mises en doute, qu'il s'agirait de faire obtenir à ses administrés et électeurs, les importantes exonérations fiscales que comporte la législation des habitations à bon marché.

Pour être déclarées telles, les habitations à bon marché doivent donc être déclarées *salubres* dans les conditions que nous venons de dire. Elles doivent encore, nous le savons, avoir une valeur locative qui ne dépasse pas un certain taux fixé par la loi et qui a beaucoup varié ainsi que son mode de fixation comme on va le voir.

CHAPITRE II

Valeur locative. Son taux

Dans cet ordre d'idées, une première division s'impose : il convient de déterminer en premier lieu quelle est la valeur locative que peut avoir aux termes de la loi une maison sans perdre le caractère d'habitation à bon marché et en second lieu par quel procédé on obtiendra cette valeur locative pour chaque maison envisagée.

Sur le premier point, les lois ont fixé des valeurs locatives différentes selon qu'il s'agit de logements situés dans une maison collective, de maisons individuelles, de maisons contenant à la fois des logements à bon marché et des locaux n'ayant pas ce caractère et enfin de jardins ouvriers.

On remarquera à ce propos et en passant que si on est arrivé — et on a vu dans l'un des chapitres précédents dans quelles conditions — à écarter le qualificatif *d'ouvrier* pour les maisons, il semble qu'on n'y soit pas parvenu pour les jardins, car c'est sous cette dénomination que ceux-ci sont couramment désignés, en particulier dans l'ouvrage de MM. Strauss et Bauliez (1).

1. *Op. cit.*, p. 105.

Outre la complication du procédé, au moyen duquel on arrivait à déterminer la valeur locative réelle maxima d'après la loi de 1894, les chiffres adoptés pour ces maxima étaient très bas. Ce fut une des causes du peu d'application que reçut la loi. Voici, pour permettre de juger des progrès accomplis par la loi de 1906, dans le tableau ci-après, les maxima adoptés par les deux lois pour les maisons collectives.

Communes	Maxima de la loi du 30 nov. 1894 et du décret du 21 sept. 1895	Maxima de la loi de 1906	
		Limite supérieure	Limite inférieure
De moins de 1.001 habitants.	132 »	140 »	105 »
De 1.001 à 2.000 —	220 »	200 »	150 »
De 2.001 à 5.000 —	220 »	225 »	168 75
De 5.001 à 30.000 —	250 »	250 »	187 75
De 30.001 à 200.000 —	323 »	325 »	243 50
De plus de 200.000 —	440 »	440 »	330 »
Ville de Paris	550 »	550 »	412 50
Banlieue des communes de 30.001 à 200.000 habitants dans un rayon de 10 kilo- mètres	»	250 »	187 50
Banlieue des communes de plus de 200.000 habitants dans un rayon de plus de 15 kilomètres.	»	325 »	243 75
Grande banlieue de Paris. (Communes distantes de Paris de plus de 15 kilo- mètres et de moins de 40.)	323 »	325 »	243 75
Petite banlieue de Paris dans un rayon de 15 kilo- mètres	323 »	400 »	300 »

L'examen de ce tableau permet une première constatation.

En 1906, on a fait un régime spécial pour les banlieues des grandes villes et ce régime, qui est plus favorable, les maxima étant relevés dans une proportion appréciable comme on peut s'en rendre compte, est pleinement justifié : dans le voisinage des grandes villes les terrains sont plus chers ; il en est de même de la main-d'œuvre en particulier et des frais de construction en général.

On remarquera aussi les avantages particuliers accordés à la banlieue de Paris, dans un rayon de 15 kilomètres. Il est superflu de déclarer qu'un régime spécial était parfaitement justifié là aussi. Il avait été demandé par les sociétés de construction, le Comité départemental de la Seine et le Conseil supérieur des habitations à bon marché.

Disons tout de suite, pour en terminer sur ce point, que la loi avait défini dans les termes suivants ce qu'on devait entendre par banlieue : pour les communes de 30.001 à 200.000 habitants, elle devait comprendre un rayon de 10 kilomètres ; 15 kilomètres pour celles de plus de 200.000 habitants ; de 15 kilomètres pour la petite banlieue de Paris et de 15 à 40 kilomètres pour la grande banlieue en comptant la distance à partir des fortifications. L'article 58 du règlement d'administration du 31 septembre 1895 a fixé les règles d'après lesquelles doivent être calculées ces distances.

La loi de 1894 avait établi pour les valeurs locatives un taux maximum invariable pour toutes les communes comprises dans une des catégories prévues au texte, en raison du chiffre de leur population.

En 1906, on voulait faire mieux. Préoccupé par cette considération que les conditions économiques de deux communes ayant le même nombre d'habitants peuvent varier presque à l'infini suivant les régions suivant que la population est industrielle ou rurale, on chercha à faire varier les chiffres de valeur locative entre un maximum et un minimum fixés. Il s'agissait ainsi de répondre à des observations produites au cours de la discussion, de donner plus de souplesse et d'élasticité à la loi, dit-on, mais très probablement surtout de donner au ministre des Finances des garanties qu'il jugeait nécessaires. Quoi qu'il en soit, on décida que la valeur locative maxima, en vue de l'application de la loi, serait fixée pour chaque commune, tous les cinq ans, par une commission siégeant au chef-lieu du département et composée d'un juge au tribunal civil, d'un conseiller général et d'un agent des contributions directes, désignés par le préfet. Cette commission devait prendre l'avis ou entendre les observations du maire.

L'intervention de ces commissions dont le fonctionnement soulevait un certain nombre de questions, avait pour but de faire comme une espèce d'adaptation des maxima prévus par la loi à chaque commune en tenant compte des circonstances particulières et locales. Ainsi, pour les communes comprises dans la catégorie dont la population va de 2.001 à 5.000 habitants, elles pouvaient fixer la valeur locative d'une commune donnée à 170, 200, 210, 220. Mais il leur était interdit de descendre au-dessous de 168,75 minimum légal et de monter au-dessus de 225, maximum légal.

Ces commissions ne fonctionnèrent pas et dans les départements où, par exception, elles intervinrent, ce fut pour adopter les chiffres maxima. Aussi la loi de finance de l'exercice 1911 dans son article 3 les supprima-t-elle, aussi bien pour la détermination de la valeur locative des habitations collectives que pour celle des maisons individuelles. Depuis cette date les deux premiers alinéas de l'article 5 sont rédigés de la manière suivante : « Les avantages concédés par la présente loi s'appliquent aux maisons destinées à l'habitation collective lorsque la valeur locative réelle de chaque logement ne dépasse pas au moment de la construction les maxima déterminés ci-après. »

Le douzième alinéa du même article concernant les maisons individuelles porte : « Bénéficieront également des avantages de la loi les maisons individuelles dont la valeur locative réelle ne dépassera pas de plus d'un cinquième le chiffre déterminé ci-dessus. »

Pour le classement des communes d'après le chiffre de leur population, c'est, aux termes de l'article 56 du règlement du 10 janvier 1907, celui de la population municipale d'après le dernier dénombrement qu'il faut prendre. C'est à partir de la publication à l'*Officiel* des résultats du dernier dénombrement que ces chiffres servent de base au classement des communes pour l'application de notre loi.

Quand une maison passe, par suite des résultats d'un nouveau dénombrement, d'une catégorie dans une autre, elle conserve le bénéfice de la situation d'habitation à bon marché dont elle jouissait déjà car, l'article 5 alinéa 1^{er} de la loi de 1906 pose cette

règle pour apprécier le caractère d'une maison, on ne doit avoir égard qu'à sa valeur *au moment de la construction*. Si elle acquiert ultérieurement une plus-value, par exemple à la suite d'une hausse du prix des terrains, des matériaux, par suite de l'exécution dans son voisinage de travaux de voirie, elle ne perd pas pour cela son caractère d'habitation à bon marché. Elle continue donc à jouir des avantages prévus par la loi. Il n'en serait pas de même si cette plus-value provenait de transformations, d'agrandissements, de travaux effectués dans l'immeuble. Dans ce cas, elle perdrait ce caractère et comme conséquence cesserait de jouir des faveurs qui y sont attachées.

En dehors de l'hypothèse que nous venons d'examiner, il peut y avoir des maisons pour lesquelles des demandes ont été formulées à la date où sont publiés les résultats d'un nouveau dénombrement. L'article 57 du décret précité déclare que ces demandes d'exonération d'impôt pourront être reçues jusqu'au 1^{er} janvier de l'année à partir de laquelle les résultats du nouveau dénombrement devront être appliqués en matière de contributions directes. Le décret ne prévoit pas le cas où une commune par suite de la diminution de sa population passe dans une des catégories de la loi inférieure à celle dans laquelle elle figurait précédemment. Quand la Commission de département existait, le minimum de valeur locative fixée par elle pour cette commune n'était donc plus applicable, on admettait que la Commission devait se réunir pour fixer un nouveau maximum pour cette commune. Il semble, depuis la disparition des Commissions, que celui de la catégorie nouvelle dans

laquelle se trouve placée la commune en raison du chiffre de sa population devient de plein droit applicable.

Lorsqu'une commune passe dans une catégorie supérieure en raison de l'augmentation de sa population, aux termes de l'article 57 du décret précité, le nouveau maximum n'est applicable qu'aux maisons construites après le 1^{er} janvier de l'année pour laquelle les résultats du dénombrement reçoivent leur application dans les rôles des contributions directes. Quel sera ce maximum ? Avant 1911 on répondait : Celui que fixera la Commission du département. Depuis, il n'y a pas d'autre solution que l'application du chiffre fixé pour la catégorie dans laquelle se trouve comprise désormais la commune envisagée.

Les solutions seraient les mêmes au cas des modifications dans les circonscriptions territoriales des communes entraîneraient des changements dans les chiffres de la population.

Tel est le taux de la valeur locative des maisons collectives par la loi de 1906 et les règles qui doivent être appliquées.

Pour les *maisons individuelles*, les règles sont les mêmes avec cette seule différence que les maxima sont plus élevés d'un cinquième. Il est à peine besoin de remarquer que pareille augmentation est pleinement justifiée.

Sous le régime de la loi de 1894, la question s'était posée de savoir si une maison comportant des logements à bon marché et des locaux n'ayant pas ce caractère devait bénéficier des avantages légaux et en particulier des exonérations d'impôts. Le comité dé-

partemental de la Seine posa la question au ministre des Finances au sujet d'une maison qui outre des logements à bon marché, contenait des boutiques n'ayant pas ce caractère.

Par lettre du 1^{er} octobre 1898, le ministre des Finances lui fit connaître qu'il considérait qu'en l'occurrence, le rez-de-chaussée et les étages pouvaient être considérés comme deux entreprises distinctes, ce qui permettait de faire bénéficier des avantages de la loi la partie de la maison affectée à l'habitation. Le ministre prévoyait deux hypothèses, pour lesquelles il déclarait « qu'il serait d'une rigueur excessive de refuser à la partie de l'immeuble consacré à l'habitation le bénéfice des immunités fiscales accordées par la loi de 1894. Ce bénéfice est acquis, disait-il, par cela seul que la *destination principale* d'un immeuble est d'être affectée à des habitations *ouvrières* (*sic*). Or, cette destination ne paraît pas pouvoir être modifiée... par l'affectation partielle ou totale du seul rez-de-chaussée à une location commerciale. »

Les deux hypothèses prévues par le ministre étaient les suivantes : le rez-de-chaussée de l'immeuble comporte à la fois une boutique et un logement ; le rez-de-chaussée est exclusivement destiné au commerce.

Cette jurisprudence fut consacrée par la loi de 1906 qui s'exprime ainsi à ce sujet : « Le bénéfice de la loi est acquis par cela seul que la destination principale de l'immeuble est d'être affectée à des logements économiques. Toutefois, les exonérations d'impôts accordées par l'article 9 de la présente loi ne s'appliqueront qu'aux parties de l'immeuble réellement occupées par des logements à bon marché. »

Il y a donc, en ce qui concerne ces immeubles *mixtes*, comme on les a qualifiés, une distinction à faire : l'immeuble entier bénéficie des avantages de la loi, restriction faite pour les exonérations fiscales qui ne sont applicables qu'à la partie de l'immeuble réellement occupée par des habitations répondant au vœu de la loi.

Comment doit-on apprécier si la destination *principale* de la maison est d'être affectée à des logements à bon marché ? *Par espèces*, répondent MM. Strauss et Baulez. Ils indiquent cependant le critérium suivant : la valeur locative additionnée de tous les logements à bon marché doit être supérieure à la valeur locative réunie des locaux affectés soit au commerce, soit à des locations ordinaires.

Entre la loi de 1894 et celle de 1906, un mouvement assez important s'est produit en faveur de ce que l'on a appelé, sans tant de souci qu'en 1894, des principes de l'économie orthodoxe, « des jardins ouvriers », des sociétés se sont créées, des congrès ont été tenus, des vœux émis. Aussi, le législateur de 1906 a donc considéré comme dépendances de la maison pour l'application de la loi, les jardins d'une superficie de 5 ares au plus attenants aux constructions ou ceux de 10 ares au plus non attenants aux constructions et possédés dans les mêmes localités par les mêmes propriétaires. On remarquera que le caractère permettant de demander l'application de la loi ne repose plus sur la valeur, comme quand il s'agit des logements, mais bien sur la surface qui varie du simple au double selon que la maison est ou non attenante. La raison de cette différence dans la

superficie en est facile à comprendre : la maison sera ordinairement dans l'agglomération et là le terrain est plus cher, aussi l'a-t-on limité à 5 ares. Au contraire quand le jardin n'est pas attenant, il est ordinairement hors de l'agglomération où le terrain est bien meilleur marché. Aussi a-t-on porté à 10 ares la superficie.

En raison de la place occupée par le texte, on pourrait conclure que le législateur a eu uniquement en vue le jardin attenant ou non à une *maison individuelle*. Mais MM. Strauss et Baulez sont d'avis que l'habitation collective doit sous ce rapport être traitée comme l'habitation individuelle. La raison qui les amène à décider ainsi est que le législateur admet aux avantages de la loi le jardin, qu'il soit *attendant ou non*. Cependant il est une catégorie de faveurs accordées par la loi à la maison qui est refusée aux jardins, c'est l'exonération de l'impôt foncier. Le motif de cette restriction doit être cherché uniquement dans ce fait que l'impôt foncier afférent à un jardin comme celui qui est prévu représente une somme insignifiante. Pour un jardin de cinq ares, il ne dépasse pas 26 centimes. Un tel dégrèvement serait sans intérêt a fait remarquer le ministre des Finances à la commission sénatoriale pour les contribuables et il entraînerait des complications et des écritures qui feraient perdre un temps précieux aux agents des contributions directes et qui auraient en outre pour résultat d'augmenter la confusion des documents cadastraux dont les populations et les municipalités se plaignent à juste titre.

Les mêmes avantages ont été étendus par la loi du

10 avril 1908 aux jardins et aux champs n'excédant pas un hectare cette fois, à la condition notamment : 1° Que la valeur locative réelle du logement de l'acquéreur ne dépasse pas, au moment de l'acquisition, les deux tiers du chiffre fixé pour la commune par la loi (1) ; 2° Que le prix d'acquisition, y compris les charges, ne soit pas supérieur à douze cents francs. Il y a encore une autre restriction ; si l'acquéreur est déjà, au moment de l'acquisition, propriétaire d'un terrain bâti ou non bâti, la contenance et la valeur de ce terrain viennent en déduction des chiffres fixés ci-dessus. On voit donc que, quand il s'agit de déterminer les caractères auxquels un jardin ou un champ pourra bénéficier des avantages de la loi de 1906, les éléments sont beaucoup plus nombreux que quand il s'agit d'une maison, d'un logement ou d'un jardin par application de cette loi. Ici il faut avoir égard : 1° à la contenance du champ ou du jardin ; 2° à leur prix qui ne doit pas dépasser un maximum fixé ; 3° à l'habitation de l'acquéreur dont la valeur locative ne doit pas dépasser un maximum inférieur à celui de la loi de 1906 et 4° aux terrains bâtis ou non qu'il peut posséder déjà, dans quelque lieu que ce soit.

Il semble que tant et de si rigoureuses conditions doivent restreindre considérablement le champ d'application de la loi. Nous devons ajouter cependant que cet acquéreur est admis à invoquer tous les avantages de la loi de 1906, sauf l'exemption temporaire

1. La commission de département dont il a été parlé plus haut n'ayant pas encore été supprimée, le texte prévoit les deux tiers du chiffre fixé pour la commune par la commission instituée en vertu de l'article 5 de la loi de 1906.

d'impôt foncier pour les raisons exposées plus haut, et de plus ceux édictés par la loi de 1908.

La loi de 1912 est venue apporter aux règles que nous avons exposées et aux maxima que nous avons fait connaître plusieurs modifications.

En premier lieu, tout le monde a été d'accord, le Gouvernement et la Commission, pour adopter un tarif plus élevé des maxima de valeur locative. Depuis 1906, date de la fixation du tableau en vigueur au moment du vote de la loi de 1912 le coût des matériaux de construction et celui de la main-d'œuvre ont augmenté dans des proportions considérables. Dans un projet déposé le 21 novembre 1911, au nom du Gouvernement, cet accroissement était évalué à 30 % du montant de la construction. Comme conséquence de cette augmentation les auteurs du projet proposaient une élévation correspondante des maxima de valeur locative, cette manière de voir a été adoptée par la Commission.

Mais, tout en augmentant le taux des caractéristiques de l'habitation à bon marché, on était préoccupé d'éviter des abus qui s'étaient produits et que le relèvement projeté risquait de développer encore. En effet à Paris notamment, lisons-nous dans le rapport de M. Bonnevey à la Chambre, à qui nous empruntons ces renseignements, « on édifiait des constructions qui prétendaient aux immunités fiscales réservées aux habitations à bon marché et qui comprenaient en guise de logements des « salons » loués au maximum légal ».

Ces abus avaient fait l'objet de protestations non seulement de la part de l'administration des finan-

ces, mais encore des sociétés d'habitations à bon marché. La conférence nationale de ces sociétés dans sa séance du 12 mars 1911 avait été d'avis que pour mettre fin à ces abus il convenait que les maxima fussent établis désormais en proportion du nombre de pièces. Cette manière de voir avait été adoptée par le Gouvernement qui l'avait appliquée dans son projet. Mais celui-ci, tout en adoptant des maxima différents selon que les logements comprenaient trois pièces, deux pièces, 1 pièce destinée à l'habitation ou une chambre isolée, avait conservé la division précédemment en vigueur des communes d'après le chiffre de leur population.

A cette division, la société française des habitations à bon marché demandait à la Commission certaines modifications. Et la conférence des sociétés d'habitations à bon marché tenue en 1912 appuya ces demandes par un vœu. Elles étaient justifiées par des considérations d'ordre pratique et par la véritable situation du marché de la construction dans les différentes communes.

Ces demandes tendaient, pour les raisons que nous allons résumer, à la suppression de la première catégorie du tableau qui comprend les communes au-dessous de 1.000 habitants, la division de la quatrième catégorie qui groupait indistinctement les communes de 5.000 à 30.000 habitants et enfin un relèvement plus important des maxima de la cinquième catégorie et ceux de la petite banlieue de Paris.

Le projet proposait en effet pour les communes de la première catégorie, celles dont la population est inférieure à 1.000 habitants un maximum de valeur

locative de 150 francs. Un pareil chiffre, même augmenté d'un cinquième pour une maison individuelle, ne donnait que 180 francs de valeur locative, ce qui capitalisé au taux de 5,56 comme l'imposait la loi de 1906 réduisait à 3.235 francs la somme qu'il était permis de consacrer à la construction de logements à bon marché dans ces communes. Or, même dans de très petites communes où les terrains peuvent être d'un prix très modique, il est à peu près impossible de construire actuellement, avec les prix de la main-d'œuvre et les matériaux, une maison *individuelle* ne dépassant par ce chiffre, aussi décida-t-on, pour donner satisfaction à ces demandes, de supprimer la première catégorie et de prendre comme point de départ du tableau la deuxième catégorie qui comprend désormais les communes au-dessous de 2.000 habitants et dont la valeur locative maxima est fixée à 220 francs et les autres à 180, 120, 70. La quatrième catégorie a été divisée, dans les mêmes conditions en deux, dont l'une comprend les communes de 5.000 à 15.000 habitants auxquels on applique une valeur locative maxima de 275 francs et dont l'autre comprend les communes de 15.000 à 30.000 habitants auxquels on a ajouté la banlieue des villes de 30.000 à 200.001 habitants dans un rayon de 10 kilomètres et dont les taux de valeur locative sont 325, 250, 175 et 100.

Les maxima de la cinquième catégorie tels qu'ils figuraient au projet du Gouvernement ont été aussi relevés pour les mêmes motifs. Ce sont ceux des communes de 200.001 habitants et au-dessus et de la grande banlieue de Paris comprise entre 15 et 40 kilomètres des fortifications. Le chiffre n'étant que de

350 francs pour les maisons collectives, ce qui donnait 420 francs pour les maisons individuelles. Or cette somme capitalisée à 5,56 % ne donne que 7.553 francs. En raison du prix des terrains qui varie de 10 à 30 francs le mètre en moyenne, il y aurait eu impossibilité à peu près générale d'édifier une habitation individuelle même très modeste pour ce prix. Les maxima ont donc été portés respectivement à 400, 325, 250, 125 francs. De même pour la petite banlieue de Paris où les prix des terrains à bâtir atteignent en moyenne de 25 à 50 francs le mètre. Il aurait été impossible de construire des habitations individuelles sans arriver à dépasser le maximum fixé par le projet, soit 450 francs. Celui qui a été adopté pour cette banlieue, assimilée aux villes de 200.001 habitants et au-dessus, est respectivement fixé à 500, 400, 300 et 175 francs, ce qui permet d'atteindre pour le prix d'une maison à $500 + \frac{500}{5} = 600 : 5,56 = 10.791$.

Les maxima sont donc les suivants pour chaque catégorie de communes et pour chaque catégorie de logements :

DÉSIGNATION	Logements comprenant 3 pièces habitables ou plus, de 9 mètres superficie au moins, avec cuisine et water-closets	Logements comprenant 2 pièces habitables, de 9 mètres superficie au moins, avec cuisine et water-closets	Logements comprenant 1 pièce destinée à l'habitation, de 9 mètres superficie au moins, et cuisine	Logements comprenant 1 chambre isolée de 9 mètres superficie au moins
	<i>francs</i>	<i>francs</i>	<i>francs</i>	<i>francs</i>
1 ^o Communes au-dessous de 2.001 hab.	220 »	180 »	120 »	70 »
2 ^o Communes de 2.001 à 5.000 habitants	250 »	205 »	125 »	80 »
3 ^o Communes de 5.001 à 15.000 habitants.	275 »	225 »	150 »	90 »
4 ^o Communes de 15.001 à 30.000 habit. et banlieue des communes de 30.001 à 200.000 habitants dans un rayon de 10 kilomètres.	325 »	250 »	175 »	100 »
5 ^o Communes de 30.001 à 200.000 ha- bitants, banlieue des communes de 200.001 habitants et au-dessus, dans un rayon de 15 kilomètres et grande ban- lieue de Paris, c'est-à-dire communes dont la distance aux fortifications est supérieure à 20 kilomètres et n'excède pas 40 kilomètres	400 »	325 »	250 »	125 »
6 ^o Communes de 200.001 habitants et au-dessus et petite banlieue de Paris, dans un rayon de 20 kilomètres. . . .	500 »	400 »	300 »	175 »
7 ^o Ville de Paris	600 »	500 »	350 »	200 »

La question a été examinée par la commission de savoir s'il ne convenait pas d'exiger que chaque pièce eût un minimum de hauteur comme on fixait un minimum de surface, l'une et l'autre condition contribuant à la salubrité dans une mesure au moins égale. On a renoncé à cette idée pour ne pas compliquer la tâche de ceux qui sont chargés de vérifier la salubrité de ces habitations, et aussi parce que les règlements sanitaires imposent partout une certaine hauteur pour les logements. Cela étant, dit-on, les comités de patronage ne délivrent pas le certificat de salubrité quand ces habitations ne présentent pas au moins la hauteur exigée par ces règlements. Ces deux raisons paraîtront assez peu déterminantes, la dernière surtout, si on se rappelle qu'on a refusé de prendre pour base des vérifications relatives à la salubrité des habitations à bon marché, les prescriptions des règlements sanitaires. Aussi, il semble que la commission a été influencée plutôt par la crainte qu'en fixant un minimum de hauteur uniforme pour toutes les communes, celui-ci risquait d'être le plus bas de tous ceux qu'autorisent les règlements sanitaires. La hauteur adoptée serait vite devenue celle de toutes les habitations à bon marché. La mesure serait allée à l'encontre du but poursuivi.

Il nous reste à examiner les règles suivant lesquelles on détermine la valeur locative ainsi fixée. Cela fera l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE III

Valeur locative. Mode et base d'appréciation

La loi de 1894 ne contenait aucune disposition à cet égard. Aussi, l'administration des contributions directes avait-elle cru pouvoir appliquer à ces habitations la règle normale d'appréciation qui consiste à procéder par comparaison avec les habitations voisines. Bien entendu, une pareille manière de faire souleva les protestations les plus vives. On fit remarquer que le législateur avait voulu que l'on construise des habitations salubres et à bon marché, c'est-à-dire plus salubres et à meilleur marché que les habitations mises généralement à la disposition de la clientèle à laquelle ces maisons étaient destinées. Pour cela, l'État demande aux particuliers de réduire autant que possible le profit qu'ils retirent de ces immeubles ; lui-même prend un certain nombre de mesures en leur faveur. Admettre les prétentions de l'administration d'évaluer la valeur locative de ces maisons par comparaison avec les maisons voisines devait aboutir à les faire évaluer d'autant plus cher qu'elles seraient plus salubres et à mettre ceux à qui elles étaient destinées, dans un grand nombre de cas,

dans l'impossibilité de profiter des mesures prises en leur faveur.

« Voyez d'ailleurs, lisait-on dans un rapport adopté par le Conseil supérieur en 1899 et cité par MM. Strauss et Baulez (1), où cela nous conduirait : la loi de 1894 a tracé dans son article 5 les limites de son application : ces limites consistent dans une série de chiffres fixés à forfait pour certaines catégories de communes, non d'après la valeur moyenne des petites habitations dans chacune d'elles, mais uniquement d'après leur population. Ce chiffre à forfait ne peut être que celui du loyer. »

Adopter comme base d'évaluation la comparaison avec les autres habitations, comme voulait le faire l'administration, aurait eu en outre, comme inconvénient, de mettre ceux qui construisaient des maisons qu'ils désiraient faire entrer dans le cadre de la loi, dans l'impossibilité de savoir d'avance s'ils atteindraient leur but. Cela n'aurait pas dépendu d'eux, mais des diverses circonstances d'après lesquelles pouvaient varier de valeur les habitations qui les auraient environnées. Grâce aux efforts des Sociétés et des divers comités et conseils d'habitations à bon marché, la jurisprudence finit par prendre pour base de l'évaluation de la valeur locative, le *loyer réel*, à l'exclusion de toute comparaison avec d'autres locaux.

Malgré que cette jurisprudence fût solidement établie les promoteurs de la loi de 1906 pensèrent qu'il était utile de la faire consacrer par un texte, de ma-

1. *Loco citato*, p. 108.

nière à se mettre à l'abri de tout revirement. C'est pourquoi l'article 5 de cette loi contient un paragraphe ainsi conçu : « Pour l'application de la présente loi, la valeur locative des maisons ou logements sera déterminée par le prix de loyer porté dans les baux, augmenté, le cas échéant, du montant des charges autres que celles de salubrité (eau, vidange etc.), et d'assurance contre l'incendie ou sur la vie. S'il n'existe pas de bail, la valeur locative des maisons individuelles sera fixée à cinq francs cinquante-six pour cent (5.56 %) du prix de revient réel de l'immeuble. »

Ce texte exige encore un certain nombre d'explications pour être compris. Quand on eut fait admettre par la jurisprudence du Conseil d'État que le loyer servirait de base pour l'appréciation de la valeur locative, la partie ne fut qu'à demi gagnée. Il fallut batailler pour savoir ce qu'on devait entendre exactement par « loyer ». Devait-on y ajouter certaines charges de voirie et de salubrité le plus souvent supportées par le propriétaire ou qui sont mises parfois aussi à la charge du locataire par le bail ? Le Conseil d'État avait admis l'affirmative et le décret du 21 septembre 1895 rendu en exécution de la loi du 30 novembre 1894 avait adopté cette manière de voir. Les sociétés et le Conseil supérieur des habitations à bon marché protestèrent et obtinrent du gouvernement le dépôt d'un projet qui devint la loi du 31 mars 1896. On fit remarquer que cette interprétation aurait pour conséquence une restriction dans l'application de la loi, que la surélévation du chiffre du loyer qui en résulterait ferait que telle maison qui aurait été comprise sans cela dans le cadre de la loi, en

serait exclue si sa valeur locative était majorée par l'addition de ces charges supplémentaires.

La question fut réglée par la loi du 31 mars 1896 dans un sens favorable à l'extension des habitations à bon marché. Cette loi décida que n'entreraient pas en compte pour l'appréciation de la valeur locative les charges de salubrité telles que eau, vidange, etc..., non plus que l'assurance contre l'incendie ou sur la vie dont le propriétaire pourrait faire l'avance et qu'il recouvrerait en les mettant par le bail au compte du locataire. La loi de 1906 a maintenu ces dispositions. De sorte qu'au prix porté au bail, pour obtenir la valeur locative, il faudra ajouter les charges autres que celles de salubrité et d'assurance. Les unes et les autres constituent en réalité un supplément du prix du bail, mais le législateur a admis un régime spécial pour les charges de salubrité et d'assurance, afin d'encourager les mesures et les dispositions de nature à augmenter la salubrité de la maison, et aussi d'éviter qu'on négligeât les garanties qu'apporte l'assurance contre l'incendie. Quant à l'assurance sur la vie, ce n'est pas une charge du bail et il était bien peu probable qu'on la fit entrer dans le calcul de la valeur locative. Il convient cependant de remarquer que les dispositions de la loi de 1906 sont sur le point qui nous occupe d'une application plus large que celles de la loi de 1896. Cette dernière ne visait que les maisons louées, tandis que la première statue à la fois pour les maisons louées et pour celles qui sont habitées par leur propriétaire.

Tout ce qui précède suppose qu'il existe un bail ou au moins un prix de loyer. Nous avons vu que

l'article 6 précité prévoit un mode de fixation spécial de la valeur locative quand la maison est habitée par le propriétaire. Cette valeur est fixée à 5,56 % du prix de revient *réel* de l'immeuble. Ce taux de 5,56 a été adopté par le Sénat sur la proposition du ministre des Finances. Il a été déterminé de la manière suivante : la révision décennale de la propriété bâtie a fait ressortir que cette catégorie de propriétés produisait un revenu net de 4,17 %, au lieu de 4,27 % taux résultant des évaluations antérieures. On a pris ce chiffre pour base et on y a ajouté le tiers de ce chiffre afin de tenir compte des charges de toute nature qui pèsent sur cette propriété. En suivant le mode de calcul indiqué par l'article 6 de la loi du 8 août 1890, on constate que ce revenu net de 4,17 correspond à une valeur locative de $\frac{4,17}{3} \times 4$ c'est-à-dire 5,56.

Il ne reste plus alors qu'à connaître le prix de revient de la maison. Et comme le porte l'article 6 de la loi de 1906, c'est au propriétaire à le fournir. « Les propriétaires devront justifier, porte ce texte, de l'exactitude des bases d'évaluation par la production de tous éléments utiles (baux, contrat, devis, mémoires, etc.). » En cas d'achat, la justification résultera du prix de vente.

« A défaut de justifications ou en cas de justifications insuffisantes, la valeur locative sera déterminée suivant les règles prévues par l'article 12, § 3 de la loi du 15 juillet 1880. » C'est-à-dire par comparaison avec d'autres locaux dont le loyer aura été régulièrement constaté ou sera notoirement connu, ou à défaut, par estimation. En un mot, le bénéfice

de la loi sur les habitations à bon marché sera perdu.

On aurait pu penser que grâce à ces mesures, toutes les difficultés auraient disparu. C'eût été bien mal connaître l'esprit de fiscalité rapace de nos administrations. Même depuis 1906, sociétés et propriétaires n'ont cessé d'être en butte aux exigences du fisc et de lutter contre les prétentions de l'administration et les interprétations au moyen desquelles celle-ci cherche à réduire les avanges consentis par la loi aux habitations économiques. Y a-t-il bail ? Les difficultés portent sur les charges, sur la distinction de celles qui doivent être ajoutées au loyer et de celles qui ne doivent pas l'être. S'il n'y a pas bail, le calcul du prix de revient donne prise, lisons-nous dans le rapport de M. Bonnevey à tous les conflits suivant les tendances ou l'état d'esprit des agents locaux.

Les plaintes s'élèvent, à ce sujet, de tous les côtés à la fois : les sociétés sont à chaque instant acculées à d'interminables procès qui ne se règlent que devant le Conseil d'État et après de longs délais. Quant aux particuliers construisant directement et pour leur propre usage, ils se perdent dans la procédure et renoncent aux avantages de la loi plutôt que de s'engager indéfiniment dans le maquis.

Aussi, de tous les milieux qui touchent aux habitations à bon marché s'est élevé le même vœu adressé au législateur.

Qu'il s'y prenne comme il voudra, mais qu'il établisse des règles au besoin rigides, mais avant tout et par-dessus tout nettes et simples permettant d'éviter ces conflits continuels et ces procès toujours longs

et dispendieux. Voici comment a répondu à cet appel le législateur de 1912.

En ce qui concerne les *maisons collectives*, il a maintenu les dispositions de la loi de 1906 : la valeur locative est déterminée pour chaque logement d'après le prix du loyer, augmenté des charges autres que celles de salubrité et d'assurance contre l'incendie et sur la vie.

En somme, pour ces maisons, le législateur de 1912 n'a en rien cherché à remédier aux difficultés que nous venons de signaler. Elles portent, nous l'avons vu surtout, sur la discrimination des charges qui doivent entrer dans la fixation de la valeur locative. Des sociétés avaient demandé que chacune de ces catégories de charges, celles qui devaient être comprises et celles qui devaient être exclues du calcul de cette valeur, fussent énumérées ou au moins mieux précisées. Cette tâche a paru impossible au législateur et il a maintenu purement et simplement les dispositions existantes, disant « qu'il appartenait aux sociétés, en n'insérant dans leurs baux aucune clause qui mit au compte du locataire des charges quelconques... d'éviter beaucoup de difficultés avec le fisc ».

En ce qui concerne les *maisons individuelles*, en dehors des difficultés auxquelles il donnait lieu avec le fisc, le mode d'évaluation adopté entraînait des inégalités graves et injustifiées.

Le mode d'évaluation en effet, était différent selon qu'il s'agissait de maisons individuelles *louées* ou *habitées* par le propriétaire comme nous venons de le voir. Il résultait de là que de deux maisons voi-

sines et semblables, l'une construite par une société parce que louée pouvait être considérée comme habitation à bon marché, l'autre parce que habitée par son propriétaire ne pouvait pas bénéficier de la loi. Il suffisait pour cela que la société constructrice prit pour son loyer un taux inférieur à celui imposé par la loi pour la maison habitée par son propriétaire, 5 %, 4 %, 3 % même au lieu de 5,56 %. La valeur locative variait ainsi dans le premier cas au gré de la société. Pour avoir une idée plus précise des différences qui peuvent résulter de bases différentes, de calcul, voici un exemple.

Deux maisons ont coûté chacune 8.000 francs ; celle louée par la société sur la base d'un loyer de 4 % du capital engagé, aura d'après le bail une valeur locative de 320 francs ; celle construite par le propriétaire qui l'habite, aura une valeur locative de 446 francs et le capital engagé devant être, aux termes de la loi, capitalisé à 5,56 %.

La différence pouvait être encore plus sensible si la société constructrice basait ses loyers sur un taux inférieur à 4 %, augmentant ainsi l'écart entre celui qu'elle adopte et celui qui est imposé par le législateur.

Cette différence dans le mode de calcul aboutissait à rien moins qu'à permettre aux sociétés de faire comprendre et traiter comme habitations à bon marché des maisons à peu près de la valeur qui leur plaisait. Et il paraît que cela était de pratique courante, surtout de la part des sociétés coopératives. « Certaines coopératives, dit M. Bonnevey, basent leurs loyers sur un taux de 3,5 % du prix de revient. » Cela leur

permet de faire gagner à leurs actionnaires sur leurs loyers ce qu'ils perdent sur les revenus de leurs actions. Elles arrivent ainsi par une diminution fictive des valeurs réelles à faire traiter comme habitations à bon marché des maisons individuelles ayant coûté 16.000 francs et plus, dont la valeur locative calculée sur le taux de 5,56 % imposé aux propriétaires atteindrait 889 fr. 60.

Dans le but de faire cesser ces différences et d'empêcher toute déviation spéculative de la législation des habitations à bon marché, la Commission a proposé les trois dispositions ci-après, qui ont été adoptées par le législateur et ont passé dans la loi nouvelle : calcul des évaluations locatives des maisons individuelles uniquement sur le prix de revient qu'elles soient louées ou non : calcul du taux de cette évaluation à 4,75 % du prix de revient : indication des éléments qui devront entrer dans le calcul de ce prix.

La première mesure aura pour résultat d'empêcher les évaluations fictives que pourraient tenter des sociétés coopératives notamment ou même des entrepreneurs en stipulant un loyer apparent minime calculé à 3 ou 3,50 du prix de revient.

Cela fait, on a trouvé que le taux de 5,56 fixé par la loi de 1906 était trop élevé. Nous avons vu comment il avait été établi. « Tout d'abord, lisons-nous dans le rapport de M. Bonnevey, il faut remarquer combien a été arbitraire l'application de ce taux général aux habitations à bon marché. Cette catégorie d'immeubles est caractérisée précisément par le bon marché, les sociétés qui les construisent obéissant à des sentiments philanthropiques concédant les loge-

ments au prix le moins élevé possible et se contentent d'un revenu qui légalement ne peut excéder 4 % et qui, en moyenne, n'atteint pas 3 %. Il était véritablement injuste de leur imposer un taux de capitalisation calculé, non d'après la catégorie à laquelle appartenaient leurs immeubles, mais d'après une moyenne générale portant sur tous les immeubles de spéculation.

« Or, si on calcule le revenu seul des maisons d'habitation à bon marché, on arrive à un taux de capitalisation bien inférieur au taux de la loi de 1906. En effet, d'une part, le revenu maximum que peuvent distribuer les sociétés d'habitations à bon marché est de 4 % ; majoré d'un tiers, on aurait le taux de 5,33. Mais, en fait, le revenu réel et moyen de ces sociétés est de 3 % ; majoré d'un tiers, le taux d'évaluation devrait être de 4 %. En prenant comme revenu moyen des sociétés 3,5 du capital engagé, avec la majoration du tiers, on établirait le taux d'évaluation à 4,66 %. » C'est ce dernier chiffre dont la Société française des habitations à bon marché avait demandé, l'adoption, tandis que le congrès de 1912 des Sociétés d'habitations à bon marché demandait celui de 4 %.

La Commission proposa et le législateur a adopté 4,75 %. Ce taux permet la construction de maisons individuelles dont le prix de revient pourra atteindre les chiffres ci-après selon les localités :

Communes	Prix de l'immeuble
Communes au-dessous de 2.001 habitants. . .	5.557
— de 2.001 à 5.000 habitants . . .	6.315
— de 5.001 à 15.000 — . . .	6.947
— de 15.000 à 300.000 et banlieue des villes de 30.000 habitants à 200.000 . .	8.210
Communes de 30.001 à 200.000 habitants et banlieue des communes de plus de 200.000 habitants et grande banlieue de Paris . . .	10.105
Communes de 200.000 habitants et petite banlieue de Paris	12.631
Ville de Paris.	15.157

Ces bases étant établies, la loi a maintenu dans la mesure où elles étaient conciliables avec les règles nouvelles, celles qui avaient été posées par la loi de 1906. Pour obtenir ce résultat, il lui a suffi de supprimer dans ce texte le mot « baux ».

En ce qui concerne les éléments du calcul, la commission s'est efforcée d'apporter les précisions nécessaires pour tâcher de supprimer les conflits entre les sociétés ou les propriétaires et le fisc. Dans ce but, elle a admis que « ce qui doit évalué comme prix de revient d'une maison c'est le terrain couvert et la construction jusqu'à l'extrémité extérieure des murs ».

Or, jusqu'à ce jour, le fisc faisait entrer en ligne de compte pour cette évaluation selon une pratique courante et de règle en matière fiscale, en outre du terrain couvert, le terrain nécessaire pour assurer l'accès et l'éclairage de la maison. Il en résultait qu'une maison sur rue était évaluée à un prix moins élevé qu'une maison sur cour. Le prix de revient

de cette dernière est en effet augmenté du prix du terrain nécessaire pour l'éclairage et les accès.

Désormais, pour les habitations à bon marché, on ne devra tenir compte que du terrain couvert, les installations pour l'évacuation des matières usées et des vidanges elles-mêmes ne devront être comptées dans le prix de revient qu'à partir de leur introduction dans le mur extérieur de la maison. « En résumé, dit le rapporteur, on évaluera le prix de revient du bloc construit » rien en deçà, rien au delà. Article 2, § 4 : « Pour l'application de la présente loi, la valeur locative des logements sera déterminée par le prix de loyer porté dans les baux, le cas échéant du montant des charges autres que celles de salubrité (eaux, vidanges, etc.) » et d'assurance contre l'incendie ou sur la vie. La valeur locative des maisons individuelles sera fixée à 4,75 % du prix de revient réel de l'immeuble. Dans ce prix de revient la valeur du terrain ne sera comprise que pour la portion afférente à la surface couverte ou entourée par la construction. Le prix des canalisations pour « amenée d'eau, et pour évacuation des vidanges et eaux usées jusqu'à leur entrée dans la maison ne sera pas compris dans l'évaluation de son prix de revient Il en sera de même du prix des appareils d'épuration des eaux de vidanges et des eaux usées. Les propriétaires devront justifier de l'exactitude des bases d'évaluation par la production de tous documents utiles (contrats, devis, mémoires, etc.). A défaut de justification ou en cas de justifications insuffisantes, la valeur locative sera déterminée suivant les règles prévues par l'article 12, § 3 de la loi du 15 juillet 1880. »

Les maisons à bon marché étant celles dont nous venons d'indiquer les caractères, il nous reste à faire un exposé rapide et succinct de la législation qui leur est applicable, abstraction faite de l'intervention des municipalités qui fera l'objet de notre deuxième partie.

TITRE DEUXIÈME

Législation générale applicable aux habitations à bon marché, abstraction faite du rôle des municipalités.

Toute une législation très étendue, très importante, mais aussi très touffue a été établie concernant les habitations qui présentent les caractères que nous venons de déterminer. Elle comporte des organes spéciaux chargés de présider au développement de ces habitations, de les encourager, de les guider et de les diriger. Ce sont : les Comités de patronage et le Comité supérieur. En outre de ces organes, il existe tout un ensemble de dispositions de faveur au profit de ceux qui construisent de telles habitations. Elles consistent en des immunités fiscales, un régime successoral spécial, des règles particulières concernant les sociétés anonymes et coopératives ayant pour objet la construction de ces habitations, en une intervention étendue au profit des particuliers ou des sociétés de la part de l'État, des Établissements de bienfaisance, de la Caisse d'Assurances en cas de décès, des Caisses d'épargne et des Sociétés de secours mutuels, sans parler des communes et des départe-

ments dont il ne sera question que dans la deuxième partie de ce travail.

Nous ne pouvons, bien entendu, songer à donner ici à tous ces points les développements qu'ils comporteraient. Cela dépasse manifestement notre sujet. Aussi ne dirons-nous rien des Comités de patronage, ni du Comité supérieur des habitations à bon marché, ni du régime successoral qui constitue manifestement une question de droit civil auquel la loi nouvelle n'a rien changé.

A chacun des autres points, nous consacrerons un chapitre dans lequel nous nous efforcerons de réunir et de présenter les données essentielles de la question de manière à permettre une idée d'ensemble de cette législation.

CHAPITRE PREMIER

Immunités fiscales. — Celles-ci consistent tant dans une exonération des divers impôts qui devraient être acquittés pour les maisons à partir de leur construction que d'un certain nombre d'exemptions d'impôts au profit des sociétés ayant pour objet les constructions de ces maisons. Nous traiterons également dans ce chapitre d'un certain nombre de facilités accordées aux acquéreurs pour le paiement des droits de mutation. Si ces dernières ne constituent pas à proprement parler des immunités au point de vue fiscal, les avantages qu'elles procurent sont en tous cas du même ordre que ces immunités. Pour cette raison, le rapprochement nous a paru tout indiqué. Comme le font remarquer MM. Strauss et Baulez, c'est un procédé fréquemment employé par l'Etat pour encourager certaines initiatives que celui qui consiste à leur faire remise de tout ou partie des impôts auxquels devraient être assujettis les auteurs de ces initiatives.

Contributions foncières des portes et fenêtres. — La loi du 30 novembre 1894 a appliqué ce procédé aux habitations à bon marché ou les exonérant de l'impôt foncier et de celui des portes et fenêtres pendant

cinq ans. Ce délai fut trouvé d'autant plus court que *toute* nouvelle maison étant dégrevée des mêmes impôts pendant deux ans, il en résultait que la faveur faite aux habitations à bon marché se trouvait réduite à une exonération qui ne dépassait pas trois ans. On relevait que pendant l'année 1905 le montant des exonérations ainsi accordées pour la France entière avait été seulement de :

Contribution foncière	41.964 fr. 58
— des portes et fenêtres	<u>82.017 fr. 67</u>
Soit un total de	123.982 fr. 25

Aussi, la loi de 1906 vint-elle étendre la durée de cette exonération et la porter de cinq ans à douze ans.

Article 9. — « Sont affranchies de la contribution foncière et de la contribution des portes et fenêtres les maisons individuelles ou collectives destinées à être louées ou vendues et celles construites par les intéressés eux-mêmes, pourvu qu'elles remplissent les conditions prévues par l'article 5. »

L'exemption comprend à la fois le principal de l'impôt et les centimes additionnels de toute nature. Cette faveur ne saurait en aucun cas être étendue au sol des maisons ni aux cours ou jardins qui en dépendent. Nous avons vu que c'est sur la demande du ministre des Finances qu'il a été admis que le terrain continuerait à être imposé comme propriété non bâtie, en raison tant des complications d'écritures qu'exigerait l'exonération totale que de l'insignifiance de l'avantage qui en résulterait pour les intéressés.

La même décision a été adoptée par l'article 1^{er} de la loi du 10 avril 1908 relative à la petite propriété et aux habitations à bon marché. Cet article porte que « tous les avantages prévus par la loi du 12 avril 1906 pour les maisons à bon marché sauf l'exemption temporaire d'impôt foncier, s'appliquent aux jardins ou champs n'excédant pas un hectare » pourvu que les conditions fixées par cette loi soient remplies.

Comme nous l'avons vu, sous l'empire de la loi de 1906, la question se posait de savoir si, pour bénéficier de ces avantages, il fallait comprendre dans le calcul de la valeur locative, celle des annexes de l'habitation, cours et jardins. Nous avons vu aussi comment le législateur de 1912 s'était efforcé de mettre un terme à ces difficultés. Il n'y a plus qu'à attendre maintenant les nouvelles objections que les agents du fisc ne peuvent pas manquer de soulever quel que soit le texte adopté.

Il convient de remarquer que la loi de 1906 n'a pas eu d'effet rétroactif et qu'il a été formellement entendu au cours de la discussion que ses dispositions n'étaient applicables qu'aux maisons dont la construction serait entreprise postérieurement à la promulgation de la loi. Il n'a pu d'ailleurs y avoir aucun doute à ce sujet, en présence des termes de l'article 18 ainsi conçu : « Les lois des 30 novembre 1894 et 31 mars 1896 sont abrogées. Toutefois elles restent applicables à toutes les habitations qui se trouvent actuellement en situation d'en bénéficier. »

L'exemption est accordée pour *douze ans* à partir de l'achèvement de la maison. On applique en cette matière les règles admises pour déterminer la date

à partir de laquelle sont exemptées les maisons ordinaires. La maison est considérée comme achevée quand sont terminés les travaux nécessaires pour que les lieux soient habitables.

Il n'est pas nécessaire, comme nous l'avons vu, que la maison soit entièrement distribuée en logements à bon marché pour qu'elle puisse prétendre aux exonérations dont nous nous occupons. Il suffit que l'immeuble ait pour destination principale de telles habitations. Celles-ci seront donc seules exemptées pendant douze ans.

Voici le texte nouveau :

Art. 2. — « L'article 5 de la loi du 12 avril 1906 est modifié ainsi qu'il suit : les avantages concédés par la présente loi s'appliquent aux maisons destinées à l'habitation collective lorsque la valeur locative de chaque logement ne dépasse pas, au moment de la construction les maxima ci-après (elles sont reproduites au chapitre précédent) :

« Le bénéfice de la loi est acquis par cela seul que la destination principale de l'immeuble est d'être affecté à des habitations à bon marché. Toutefois, les exonérations d'impôts accordées par l'article 9 de la présente loi ne s'appliqueront qu'aux parties de l'immeuble réellement occupées par des logements à bon marché.

« Bénéficieront également des avantages de la loi les maisons individuelles dont la valeur locative ne dépassera pas de plus d'un cinquième le chiffre déterminé ci-dessus. Seront considérés comme dépendances de la maison pour l'application de la loi, sauf en ce qui concerne l'exemption temporaire d'impôt

foncier, les jardins d'une superficie de 10 ares au plus attenants ou non attenants aux constructions et possédés dans la même localité par les mêmes propriétaires. »

Cette exemption cesserait de plein droit si l'immeuble perdait l'un des deux caractères qui en font une habitation économique. Le premier pourrait être perdu par suite de changements ou de transformations ayant pour résultat de lui conférer une valeur supérieure de plus d'un dixième aux maxima fixés par la loi.

Le second de ces caractères jusqu'à la loi de 1912 ne pouvait plus être perdu quand le Comité avait délivré le certificat de salubrité. Mais nous savons que l'article 2 de cette loi a modifié l'article 5 de la loi de 1906 et conféré dans son paragraphe 6 le droit au Comité de patronage de retirer le certificat de salubrité.

Dans un cas comme dans l'autre, l'exemption d'impôts cesse à partir du 1^{er} janvier de l'année qui suit celle pendant laquelle l'habitation a perdu les caractères exigés par la loi.

Voici le nouveau texte :

Art. 4. — « L'article 9, § 1^{er} de la loi du 12 avril 1906 est modifié ainsi qu'il suit :

« Sont affranchies de la contribution foncière et de la contribution des portes et fenêtres les maisons individuelles ou collectives destinées à être louées ou vendues et celles construites par les intéressés eux-mêmes pourvu qu'elles remplissent les conditions prévues par l'article 5. Cette exemption sera d'une durée de douze années à compter de l'achèvement de la maison.

« Elle cesserait de plein droit dans l'un des cas suivants :

« 1° Si par suite de transformation ou d'agrandissements l'immeuble perdait le caractère d'une habitation à bon marché et acquérait une valeur *sensiblement* (?) supérieure au maximum légal ;

« 2° Si le taux des loyers, dépassait les maxima fixés à l'article 5, § 1^{er} ;

« 3° En cas de retrait du certificat de salubrité ou de refus du propriétaire de se soumettre aux vérifications annuelles du Comité de patronage en ce qui concerne le maintien des conditions de salubrité. »

Pour jouir de l'exemption temporaire accordée aux habitations à bon marché, les formalités à accomplir ne sont pas différentes de celles exigées de tout propriétaire ayant l'intention d'élever une construction passible de l'impôt foncier. Aux termes de l'article 9 de la loi du 8 août 1890, le constructeur doit, dans les quatre mois à compter de l'ouverture des travaux, faire une déclaration à la mairie de la commune où le bâtiment est édifié. Cette déclaration désigne le terrain d'après le plan cadastral et spécifie qu'il s'agit d'une habitation à bon marché.

Dans une affaire soumise récemment au Conseil d'État, l'Administration des contributions directes prétendait n'accorder que le dégrèvement des habitations ordinaires sous le prétexte que la demande ne spécifiait pas qu'il s'agissait d'une habitation à bon marché. La Haute Assemblée interprétant la loi d'une manière très libérale s'est fondée pour accorder le dégrèvement sur ce que parmi les documents de la cause, dans l'espèce la réponse du maire accusant

réception de la demande, il en était qui établissaient que l'administration n'avait pas pu ignorer le caractère véritable de la construction pour laquelle était faite la demande.

Celle-ci doit, dans les trois mois, être complétée par la production du certificat de salubrité. Elle est instruite après comme une demande en décharge ou en réduction.

Les constructions dont nous nous occupons ne permettent à leur propriétaire de réclamer aucune réduction ni atténuation de contribution personnelle mobilière.

Taxe de mainmorte. — La taxe de mainmorte sur les biens immeubles passibles de la contribution foncière appartenant aux départements, communes, hospices, bureaux de bienfaisance, sociétés anonymes, etc... est en somme une taxe destinée à faire peser sur ces propriétés des charges égales à celles qui grèvent celles des particuliers.

Une loi du 29 décembre 1875 a exonéré de cette taxe les sociétés anonymes ayant pour objet exclusif l'achat et la vente d'immeubles, par application de cette idée qu'il serait paradoxal de considérer comme biens de mainmorte et de traiter comme tels des maisons spécialement construites pour être vendues. Du moment où cette règle était suivie par les sociétés poursuivant la construction et la vente d'immeubles ordinaires, il n'était que juste de l'étendre aux sociétés qui poursuivaient les mêmes opérations relatives aux habitations à bon marché. Aussi la loi de 1894 dans son article 9 disposait-elle dans ce sens. Mais la loi de finances de 1903 ayant déclaré que la

taxe était due par toutes les collectivités qui ont une existence propre et qui subsistent indépendamment des mutations qui peuvent se produire dans leur personnel et n'ayant excepté que les sociétés en nom collectif et en commandite simple, des doutes s'élevaient élevés. Des flottements s'étaient produits, aussi dans la pratique, bien qu'il eût été, lors du vote de cette loi, expressément déclaré que ces nouvelles dispositions ne devaient pas avoir pour effet de retirer aux sociétés d'habitations à bon marché les avantages antérieurement concédés. Pour couper court à toute difficulté, la loi de 1906 a expressément déclaré que la dispense accordée en 1894 était maintenue. Les sociétés en bénéficient quelle que soit leur forme, à la condition pour les sociétés anonymes et les sociétés en commandite par action qu'elles aient fait approuver leurs statuts par le ministre du Travail dans les conditions prévues à l'article 13 de la loi de 1906.

Cette exemption est accordée pour toutes les maisons sans qu'il y ait lieu ici de distinguer entre celles construites avant ou après la promulgation de la loi de 1906. Et d'autre part, elle présente cette autre différence d'avec l'impôt foncier que la dispense porte non seulement sur la construction, mais aussi sur le sol, aussi bien celui de la cour que celui du jardin.

Par contre, cette exemption ne s'applique qu'aux maisons que les sociétés destinent à la vente : sont exclues de cette faveur celles que les sociétés exploitent ou mettent en location. Ces dernières constituent bien en réalité des biens de mainmorte. Cependant il ne faut pas oublier que la taxe, ne frappant

que des immeubles déjà imposés à la contribution foncière ne pourra être appliquée à ces maisons qu'à partir du jour où elles cesseront de bénéficier de l'exonération de cette contribution, c'est-à-dire la treizième année à compter de leur achèvement.

Facilités pour le paiement des droits de mutation.
Les lois de 1894 et de 1906 accordent aux acquéreurs de maisons à bon marché des facilités pour le paiement des droits de mutation.

En 1894, M. Siegfried, l'auteur de la proposition primitive, avait demandé à ce point de vue que les droits fussent réduits de moitié pour l'acquéreur d'une maison individuelle comme cela existe en Belgique, en second lieu qu'il fût accordé un délai de cinq ans pour le paiement de la moitié qui resterait due. On revint à la charge pour la réduction des droits en 1906, mais à une date comme à l'autre, le ministre des Finances déclara ne pouvoir consentir le sacrifice qui lui était demandé. Tout ce qu'il fut possible d'obtenir fut le fractionnement du paiement des droits, dans le cas où le prix aurait été stipulé payable par annuités. Alors sur la demande des parties, la perception du droit qui est celui établi par les lois en vigueur comme le texte ne manque pas de le souligner, peut être effectué en plusieurs fractions égales sans que leur nombre puisse excéder celui des annuités prévues au contrat, ni être supérieur à cinq. Cette faveur peut être demandée à l'occasion des ventes de maisons individuelles construites par les bureaux de bienfaisance et d'assistance, hospices ou hôpitaux, les caisses d'épargne, les sociétés de construction ou les particuliers.

Pour être admis à bénéficier de cette disposition, il fallait aux termes de la loi de 1894 justifier de sa *qualité* par un certificat du maire de sa résidence. Ce certificat a été supprimé en 1906, et il suffit désormais d'établir par un certificat du maire de la commune de la situation de l'immeuble que ce dernier a été reconnu exempt de l'impôt foncier par application des articles précédents expliqués ou tout au moins qu'une demande d'exemption a été formée dans les conditions prévues par ces articles.

Dans le cas où la demande d'impôt foncier qui a motivé le fractionnement des droits serait rejetée, les droits non acquittés seraient immédiatement recouvrés.

Le certificat est délivré sans frais en double original dont l'un est annexé au contrat de vente et l'autre au bureau de l'enregistrement lors de l'accomplissement de la formalité.

Le paiement de la première fraction du droit a lieu au moment de l'enregistrement du contrat. Les autres sont exigibles d'année en année et doivent être acquittés dans le trimestre qui suit l'échéance de chaque année, de manière que la totalité du droit soit acquittée dans l'espace de quatre ans et trois mois au maximum à partir du jour de l'enregistrement du contrat.

Si l'acquéreur se libère par anticipation de la totalité du prix avant que le droit soit intégralement payé, la portion restant due devient exigible dans les trois mois du règlement définitif.

Les droits sont dus solidairement par l'acquéreur et le vendeur. L'enregistrement des actes doit être

effectué dans les délais ordinaires et le cas échéant, sous les peines édictées par les lois en vigueur. Tout retard dans le paiement de la seconde fraction ou des fractions subséquentes des droits rendra immédiatement exigible la totalité de ce qui reste dû.

Dispenses de droits au profit des sociétés. — La loi de 1894 avait accordé des exonérations d'impôts aux Sociétés de construction ou de crédit ayant pour objet les habitations à bon marché. Dans cet ordre d'idées, comme dans ceux que nous venons d'examiner, la loi de 1906 a étendu ces avantages dans d'assez notables proportions. C'est ainsi que « les actes nécessaires à la constitution des associations de construction ou de crédit sont d'après la loi de 1906 dispensés du timbre et enregistrés gratis.

Cet article vise les associations « existantes ou à créer » ; mais elles doivent avoir fait approuver leurs statuts par le ministre du Travail.

Elles ont, à ce point de vue, deux manières de procéder. Elles peuvent dresser ces actes avant approbation. Ils sont alors établis sur papier libre et enregistrés gratis. Les droits ne sont exigibles que si l'approbation n'est pas obtenue.

Elles peuvent, au contraire et à leur choix, faire approuver d'abord leurs statuts par le ministre et ne procéder qu'après, dans les six mois, à la constitution de la Société.

D'après les instructions de l'administration de l'enregistrement, « la dispense d'impôt s'étend à tous actes, écrits ou pièces, minutes ou expéditions nécessaires à l'accomplissement ou à la justification de l'accomplissement des formalités exigées par la loi

pour la constitution régulière de la Société tant à l'égard des parties qu'à l'égard des tiers ».

Mais conformément aux prescriptions de l'article 68 de la loi de frimaire an VII visé par nos lois, ces avantages ne sont accordés que si les actes en question ne portent ni obligation, ni libération, ni transmission de biens meubles ou immeubles entre les associés ou autres personnes. Mais, par contre, ils sont accordés à toutes les sociétés remplissant les conditions ci-dessus quelle que soit leur forme. Dans l'exemption ci-dessus est comprise celle du timbre pour les pouvoirs établis en vue de la représentation aux assemblées générales. La loi de 1894 portait expressément que ces sociétés restaient soumises aux droits de timbre pour leurs titres d'actions et d'obligations, ainsi qu'au droit de timbre-quittance établi par l'article 18 de la loi du 23 août 1871. La loi de 1906 les a exonérées des droits de timbre pour leurs titres aussi bien actions qu'obligations et n'a maintenu que le droit de timbre-quittance.

Ces sociétés sont enfin dispensées de la patente. Celle-ci constituant un impôt sur les bénéfices, sur les gains, il était naturel d'en dispenser les sociétés qui ne se proposent pas d'en réaliser.

Il est enfin une dernière exonération dont bénéficient ces sociétés, celle de l'impôt sur le revenu qui frappe les valeurs mobilières à raison de 4 % du revenu annuellement distribué. La loi de 1894, dans son article 13, avait soumis l'obtention de cette faveur à certaines restrictions qu'a fait disparaître la loi de 1906. De plus, elle ne l'avait écrit qu'au profit des

actions et parts d'intérêts, depuis 1906, il a été étendu aux obligations.

Après toutes ces exonérations, les titres des sociétés dont nous nous occupons ne restent soumis qu'aux droits de transmissions.

La loi du 10 avril 1908 a étendu les dispenses d'impôts ci-dessus énumérées pour les maisons à bon marché aux jardins n'excédant pas un hectare, ni un prix d'acquisition, charges comprises de 1.200 francs et à la condition que l'acquéreur n'en possède pas déjà un autre (en ce cas, la valeur de ce dernier viendrait en défalcation) et qu'il habite un logement d'une valeur locative ne dépassant pas les maxima de la loi de 1906. Mais pour les sociétés de jardins ouvriers, aucune exonération fiscale n'avait été prévue, non plus que pour les sociétés de bains-douches.

Les sociétés de crédit immobilier jouissaient de tous les dégrèvements accordés par la loi de 1906 aux sociétés d'habitations à bon marché, mais il n'en était pas de même des sociétés fonctionnant pour l'application de l'article 1^{er} de la loi du 10 avril 1908. Mais pour que les sociétés de crédit immobilier puissent intervenir, il faut que l'acquéreur éventuel ait déjà trouvé le champ, le jardin ou le terrain de la maison à construire, sinon la maison elle-même.

Pour faciliter l'application de la loi ayant pour objet l'accession à la petite propriété, il est donc désirable que des sociétés se créent qui achètent des terrains, les lotissent pour qu'ils soient transmis ensuite aux petits propriétaires. La législation des habitations à bon marché ne prévoyait pas ces organismes qui, ne jouissant d'aucun avantage, ne se créaient

qu'autant qu'ils poursuivaient la recherche de projets spéculatifs. Pour permettre à des sociétés ayant un but philanthropique de se créer en vue de cet objet, le législateur a jugé bon de leur accorder les immunités fiscales des habitations à bon marché en les soumettant aux mêmes obligations, approbation de leurs statuts et limitation de leurs dividendes.

« Les dispositions des articles 11, 12 et 13 de la loi du 12 avril 1906, porte l'article 7 de la loi du 23 décembre 1912 ainsi que les dispositions des premier et dernier alinéa de l'article 6 et celles de l'article 16 de la même loi sont étendues aux sociétés de bains-douches, aux sociétés de jardins ouvriers et aux sociétés fonctionnant pour l'application de l'article 1^{er} de la loi du 10 avril 1908, relative à la petite propriété et aux maisons à bon marché, pourvu que ces dernières justifient de l'application de la dite loi par tous les acquéreurs de jardins ou champs. »

Nous avons donné en commençant ce chapitre les chiffres auxquels s'élevaient en 1905 les dégrèvements accordés par la loi de 1894. Voici ceux qu'atteignaient en 1910 les dégrèvements résultant de la loi de 1906.

Contribution foncière, centimes généraux compris.	92.827
Contribution des portes et fenêtres, centimes généraux compris	86.594
Taxe de biens de mainmorte	45.410
Patente	20.915
Timbre et enregistrement des actes des sociétés	11.222
Impôt sur le revenu et droit de timbre des actions et obligations	45.000
Droits d'enregistrement et divers	350
Total.	<u>302.318</u>

D'après une statistique contenue dans le rapport de M. Strauss au Sénat sur le projet qui est devenu la loi du 23 décembre 1912, nous trouvons les chiffres ci-après : en 1911, 3.198 maisons ont été admises pour la première fois aux exonérations fiscales sur lesquelles 290 maisons collectives et 1.587 logements ; 2.908 maisons individuelles. Le nombre total d'immeubles exemptés est de 892 maisons collectives, 8.695 maisons individuelles dont 293 provenant encore de la loi de 1894.

Nous allons examiner dans le chapitre suivant le régime spécial fait aux sociétés qui s'occupent d'habitations à bon marché.

CHAPITRE II

Régime des sociétés qui ont pour objet les habitations à bon marché

Nous avons vu que si les particuliers qui construisent des habitations à bon marché jouissent d'avantages qui ne sont pas négligeables, des dispositions remarquables ont été prises en vue d'encourager les sociétés qui se donnent pour tâche la construction, la location, l'exploitation et la vente de ces habitations ainsi que celles qui prêtent dans ce but aux particuliers ou aux sociétés elles-mêmes. La sollicitude du législateur n'a pas été moindre pour les sociétés que pour les particuliers. Celles-là d'ailleurs sont susceptibles de donner un essor bien plus grand que ceux-ci aux habitations dont nous nous occupons. Aussi, était-il tout naturel qu'après leur avoir fait au point de vue fiscal, le régime de faveur que nous avons exposé au chapitre précédent, le législateur s'occupât de la constitution de ces sociétés et exigeât d'elles quelques garanties. C'est ce qu'il a fait, en particulier et tout d'abord dans les articles 11, § 2 et 13, § 2 de la loi de 1894 et dans l'article 13 de la loi de 1906.

La loi de 1894 et le décret du 21 septembre 1895 exigeaient pour que les sociétés jouissent des faveurs de la loi que les conditions suivantes fussent remplies :

1° Que la société eût pour but *exclusif* les habitations à bon marché ;

2° Que ces maisons fussent destinées à des personnes n'ayant la propriété d'aucune autre maison ;

3° Que leurs dividendes sociaux fussent limités à 4 % au plus ;

4° Que la société produisit tous les ans à l'Administration son bilan et le compte rendu de son assemblée générale ;

5° Qu'à la dissolution de la société, l'assemblée générale appelée à statuer sur l'attribution de l'actif ne pût disposer de celui-ci après paiement du passif et remboursement du capital-actions versé, qu'au profit d'une société constituée conformément aux prescriptions de la loi du 30 novembre 1894, cette délibération devant au surplus être approuvée par le ministre sur l'avis du Conseil supérieur.

Cette dernière condition résultait du décret de 1895. En raison des conséquences fâcheuses qu'elle aurait pu avoir sur le développement des sociétés d'habitations à bon marché, la loi du 31 mars 1896 vint interpréter le texte antérieur et ajouter dans ce but à ce texte le qualificatif « annuel » après les mots « leurs dividendes ».

La loi de 1906 a maintenu ces dispositions. Aussi n'y a-t-il plus eu lieu, sous le régime de cette loi et à cet égard, de s'occuper que des dividendes annuels. Et les sociétés arrivées au terme de leurs opérations ou de leur durée ou au cas de dissolution anticipée ont pu procéder, en toute liberté, à la répartition de leur actif net, après paiement du passif et remboursement du capital.

Mais la loi du 23 décembre 1912 dans son article 5 est revenue aux exigences du décret de 1895 sans toutefois aller aussi loin que ce décret. Cet article porte en effet que « lors de l'expiration d'une société d'habitations à bon marché, approuvée par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, ou en cas de dissolution anticipée, l'assemblée générale appelée à statuer sur la liquidation ne pourra, après paiement du passif et remboursement du capital versé, attribuer la portion d'actif qui excéderait le montant des réserves établies au 31 décembre qui aura précédé la promulgation de la présente loi et la moitié du capital social versé qu'à une ou plusieurs autres sociétés régies par la loi du 12 avril 1906 sous réserve de l'approbation du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale après avis du Conseil Supérieur des habitations à bon marché ».

Et on ne trouve dans le rapport d'autre justification de ces dispositions que la suivante ; après avoir énuméré tous les avantages accordés aux sociétés ayant pour objets les habitations à bon marché, le rapporteur ajoute : « La commission ne veut les concéder qu'aux sociétés privées, approuvées, ayant un caractère nettement philanthropique. Elle assure la pérennité de ce caractère par son article 5 qui leur impose en cas de liquidation certaines règles de dévolution. »

Comment les mesures qui avaient paru susceptibles d'avoir « les conséquences les plus préjudiciables au développement des habitations à bon marché » à en croire MM. Strauss et Baulez et dont s'était ému le Conseil Supérieur quand elles étaient édictées par le

décret de 1895 ont-elles pu être considérées comme des garanties et reprises par le législateur de 1912 ?

Les raisons qui les avaient fait critiquer en 1895 sont exposées dans un rapport du Conseil supérieur de cette date. Elles se résument ainsi : empêcher les sociétés d'habitations à bon marché de disposer de leur capital et de leur réserve lors de leur dissolution anticipée ou au terme de leurs opérations paraissait une mesure de suspicion à l'égard de ces sociétés, était jugé de nature à faire obstacle à leur naissance ou bien à réduire l'apport des capitaux dont elles ont besoin aux seuls capitaux de pure libéralité et de bienfaisance, ce qui était déclaré insuffisant. Enfin, le grief qui paraît avoir emporté en 1895 la suppression de cette disposition est que cette restriction dans le droit de disposer de leur capital et de leurs réserves s'appliquait d'après le décret de cette date aussi bien aux sociétés existantes qu'à celles à créer. Or, on faisait remarquer qu'aucune des sociétés existantes n'ayant de clause en ce sens dans ses statuts et que l'unanimité des actionnaires étant nécessaire pour la révision du pacte social, une telle exigence mettrait les sociétés à peu près dans l'impossibilité d'être approuvées.

Il semble d'ailleurs que le législateur de 1912 ait tenu compte de ces critiques dans une certaine mesure, et sous une autre forme, puisqu'il n'interdit que « d'attribuer la portion d'actif qui excéderait le montant des réserves établies au 31 décembre qui aura précédé la promulgation de la présente loi et la moitié du capital social versé ». Il a ainsi laissé un intérêt pour les capitaux autres que ceux de pure libéralité,

d'entrer dans ces sociétés. Mais il semble que l'objection tirée des difficultés que les sociétés existantes auraient à faire insérer une clause dans ce sens dans leurs statuts subsiste tout entière. La mesure paraît d'ailleurs en soi, abstraction faite des moyens et des détails d'application, parfaitement justifiée. En raison des faveurs dont jouissent ces sociétés, faveurs dont les résultats contribuent certainement à grossir leurs réserves, il est juste que le législateur en subordonne l'octroi à des mesures ayant pour effet l'affectation définitive des sommes en provenant à des œuvres en vue desquelles il les a accordées.

De même l'article 1^{er} de la loi de 1906 a fait disparaître la deuxième condition. Elle n'exige plus que les maisons soient destinées à des personnes n'en possédant pas d'autres. Mais elle exige que ces maisons soient destinées à des personnes peu fortunées. Et la loi du 23 décembre 1912 n'a rien changé à cette situation puisqu'elle n'a pas modifié le paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er} de cette loi où est écrite cette condition.

Le décret de 1895 ne parlait que des *sociétés*, mais celui du 10 janvier 1907, dans son article 10, vise à la fois les sociétés et les associations. C'est conforme aux vues du Conseil Supérieur. Et cela a pour conséquence de permettre de bénéficier des avantages de la loi, au même titre que les sociétés, aux établissements déclarés d'utilité publique et aux fondations qui se sont créées en vue d'améliorer les logements ouvriers.

Cette extension d'application est tout à fait dans l'esprit de la loi. Puisqu'on admet à un certain nombre d'avantages des sociétés distribuant un intérêt même limité, *a fortiori*, doit-on admettre des insti-

tutions ou établissements ayant un caractère purement philanthropique.

A la différence de l'ancien, le nouveau texte n'exige pas non plus que ces sociétés ou institutions aient pour objet *exclusif* des opérations concernant les habitations à bon marché. On avait voulu par cette limitation empêcher d'être approuvées des sociétés qui n'auraient eu les habitations à bon marché que comme objectif secondaire, qui se seraient surtout proposées de bénéficier des faveurs de la loi. Mais, dans les termes étroits dans lesquels était formulée cette restriction, elle avait pour inconvénient de mettre obstacle à la création de certaines sociétés dont l'action n'était cependant pas négligeable. C'est ainsi que le Conseil supérieur, depuis l'adoption de la nouvelle rédaction, a adopté comme jurisprudence de refuser l'approbation aux sociétés établissant des restaurants et des salles de réunion. Mais, d'après cette même jurisprudence, fait partie de l'objet de ces sociétés tout ce qui est relatif à l'acquisition, la construction, la vente ou la location d'habitations, ainsi que leurs dépendances ou annexes, telles que jardins, bains et lavoirs, l'amélioration et l'assainissement d'habitations existantes, la vente ou la location de jardins, l'achat d'immeubles ayant cette destination.

Ces sociétés doivent en outre, nous l'avons vu, limiter par leurs statuts leurs dividendes à 4 % au maximum, sans ristourne possible d'une année productive sur une année précédente déficitaire.

Si nous en croyons les divers documents que nous possédons à cet égard, l'insertion de cette condition dans leurs statuts ne doit pas coûter beaucoup à ses

sociétés. En effet, MM. Strauss et Baulez déclaraient déjà que ces sociétés ne pouvaient à grand'peine distribuer que 3 ou 3,50 % au maximum. D'autre part, il est évident que le premier exercice, pour les sociétés de construction du moins, ne peut donner aucun bénéfice. En ce qui concerne les exercices suivants, M. Bonnevey nous apprend que « les sociétés bien administrées font judicieusement effort pour rémunérer les capitaux de leurs actionnaires, mais en ce moment-ci, dit-il, elles sont prises comme dans un étau, entre l'élévation des prix des matériaux de construction et de la main-d'œuvre d'une part, et leur désir d'autre part de louer à bon marché, ce qui est leur raison d'être, et de ne pas faire subir à leurs locataires la hausse générale des loyers ».

Aussi, voici d'après un rapport de 1911 au Conseil supérieur, le résultat, au point de vue qui nous occupe, de l'analyse des bilans des sociétés anonymes pour les exercices 1909 et 1910.

1909				1910
8	ont	donné	un dividende de 4 %	10
3	—	—	3,50	5
1	—	—	3,40	1
2	—	—	3,25	2
24	—	—	3	25
7	—	—	2,50	7
1	—	—	2,36	1
1	—	—	2,25	1
9	—	—	2	2
1	—	—	1,83	1
1	—	—	1,68	7
23	—	—	Rien	23

En présence de pareils résultats, il est impossible de conclure autrement que M. Bonnevey à savoir que « la société anonyme d'habitation à bon marché ne peut être que l'œuvre de capitalistes philanthropes ».

Enfin, quand elles remplissent ces diverses conditions, les sociétés doivent être *approuvées* par le ministre du Travail. Il en est de même de toute modification ultérieure de leurs statuts. Pour cette approbation, l'avis du Comité de Patronage de la circonscription et du Conseil supérieur sont nécessaires. Toutefois, conformément à l'article 13 de la loi de 1906, ces avis ne seront pas nécessaires lorsque ces statuts seront conformes aux statuts-types arrêtés par le ministre du Travail.

L'approbation peut être retirée dans la même forme, s'il est établi, après enquête, que les sociétés font des opérations de construction ou de crédit sur des maisons qui ne répondent pas aux conditions prévues par la loi. Cette mesure a pour but de faire, autant que possible, que seules les sociétés se livrant à des opérations de tous points conformes au but poursuivi et désiré par le législateur bénéficient des faveurs de la loi. Il semble que les dispositions prises dans ce but par le législateur de 1906 n'aient pas produit tout l'effet nécessaire puisque la loi de 1912 a dû aller plus loin dans cette voie. Celle-ci ne s'est pas bornée à refuser ou retirer l'approbation donnée comme précédemment, elle contient les dispositions repressives suivantes :

« Il est interdit, porte l'article 6, de donner à l'avenir le nom de société d'habitation à bon marché à toute société non approuvée par le ministre du Tra-

vail et de la Prévoyance sociale en conformité des dispositions de la loi du 12 avril 1906. Les sociétés qui auraient ce titre antérieurement à la promulgation de la présente loi devront spécifier dans leurs contrats, prospectus, affiches et tous autres documents qu'elles ne sont point approuvées par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale. »

« Les fondateurs et administrateurs des sociétés contrevenantes au présent article seront passibles d'une amende de 25.000 à 30.000 francs et d'un emprisonnement de un à trois mois. »

« Les tribunaux peuvent ordonner l'insertion et l'affichage des jugements et la suppression de la dénomination de société d'habitations à bon marché, à peine d'une astreinte par chaque jour de retard. L'article 463 du Code pénal et la loi du 26 mars 1894 sont applicables aux condamnations prononcées en vertu du présent article. »

Nous trouvons dans le rapport à la Chambre l'explication de cette disposition. Usurpant la faveur dont jouissent dans l'opinion les sociétés d'habitations à bon marché, certaines entreprises à caractère financier faisant appel à l'épargne publique prenaient le titre et cherchaient ainsi à créer une confusion à leur profit entre leurs opérations et celles des sociétés créées conformément à la loi de 1906. La disposition au moyen de laquelle ces manœuvres ont été prosrites est inspirée par une mesure semblable prise au profit des caisses d'épargne par la loi du 20 juillet 1895. La question s'était posée de savoir si on laisserait ce nom de sociétés d'habitations à bon marché à des sociétés ne remplissant pas les conditions requises

pour le conserver, mais qui l'avaient pris avant l'interdiction contenue dans la présente loi. Comme on l'a vu, on n'a pas voulu le retirer à celles qui en jouissaient, mais on leur impose d'indiquer dans tous leurs actes qu'elles ne sont *pas approuvées* par le ministre du Travail.

Les sociétés qui s'occupent d'habitations à bon marché, et qui doivent remplir les conditions que nous venons d'exposer pour bénéficier des divers avantages qui leur sont réservés peuvent avoir un double objet : la construction et l'exploitation ou la vente et le crédit à qui veut construire.

Il semble à lire MM. Strauss et Baulez qui sont toujours nos guides à travers ces questions, que les premières se sont développées presque seules en France, tout d'abord, au contraire de ce qui s'est passé en Belgique. Les unes et les autres ont cependant leur raison d'être et leur utilité selon les circonstances. On a même au début pensé qu'une seule et même société pouvait faire les deux catégories d'opérations puisque les statuts-types établis par le ministère du Travail prévoient expressément pour les sociétés la faculté de consentir des prêts aux personnes désireuses de construire elles-mêmes leur maison. Des sociétés importantes de construction ont même essayé d'ajouter à leur entreprise une branche de prêts hypothécaires.

Cependant, cette confusion semble devoir disparaître depuis les lois du 10 avril 1908 et 26 février 1912 qui ont prévu l'organisation de sociétés de crédit immobilier et leur ont accordé d'importants avantages. La première de ces lois dans son article 10, soumet

ces sociétés aux mêmes conditions que celles imposées aux sociétés d'habitations à bon marché et leur confère dans ce cas tous les avantages de la loi de 1906.

Désormais donc, la division du travail recevra son application en notre matière au point de vue qui nous occupe puisque les sociétés d'habitations à bon marché proprement dites s'occupent de construction et celles de crédit immobilier du crédit en vue de ces constructions.

Indépendamment de leur but, les sociétés qui se donnent à tâche, la construction ou le crédit en vue des habitations à bon marché, peuvent se présenter sous les diverses formes prévues tant par la législation civile que par la législation commerciale au choix des intéressés. Elles peuvent même se placer sous le régime de la loi de 1901 sur les associations. Le Conseil supérieur l'a expressément reconnu dans son rapport annuel portant la date du 1^{er} mai 1906. Le rapport ajoute immédiatement : « Mais comme d'autre part on n'aperçoit pas les avantages qu'il apporterait en compensation des conditions qu'il impose, il ne semble pas qu'il y ait lieu de le recommander en général aux promoteurs des habitations à bon marché. »

En fait, les deux formes de sociétés les plus répandues sont les sociétés anonymes et les sociétés coopératives. Chacune présente dans notre domaine les avantages et les inconvénients qui lui sont couramment et ordinairement reconnus. Aussi ne nous attarderons-nous à développer ni la puissance de la première, puissance qui résulte du groupement des importants capitaux qu'elle permet et facilite, ni la valeur éducative et la souplesse de la seconde qui

met l'ouvrier en présence des difficultés de réalisation qu'impose toujours la pratique.

Aussi, nous contenterons-nous, comme nous l'avons fait pour les diverses autres dispositions de la loi de 1912, de reproduire l'article 8 de cette loi et d'analyser les termes du rapport au moyen desquels on les a justifiés.

Art. 8. — « Par dérogation aux dispositions de l'article 49 de la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés, le capital social des sociétés coopératives d'habitations à bon marché pourra être porté par les statuts constitutifs à 500.000 francs et chacune des augmentations de capital effectuée d'année en année pourra atteindre la même somme. »

Des deux types de sociétés en présence, les *sociétés anonymes* construisent surtout en fait des maisons collectives destinées à la location et nous avons déjà donné plus haut des indications concernant les résultats qu'elles obtiennent, nous ne nous étendrons donc pas davantage sur leur compte, la loi nouvelle ne contenant aucune disposition les concernant. Nous nous bornerons tout à l'heure en terminant ce chapitre à donner à cet égard les statistiques que nous trouvons dans les rapports à la Chambre et au Sénat.

Les coopératives ont fait au contraire l'objet de la disposition ci-dessus reproduite. Elles construisent, nous apprend M. Bonnevey, presque uniquement des maisons individuelles dont le coopérateur devient propriétaire définitif le jour où il a complètement libéré les actions par lui souscrites. Parmi les sociétés privées d'habitations à bon marché, un mouve-

ment croissant s'étant produit en faveur de cette forme de sociétés, on a voulu les encourager et faciliter leur développement à cause des avantages qu'elles présentent. En effet presque seule elle permet aux employés, aux ouvriers, aux petits fonctionnaires qui n'ont pas de capitaux mais seulement des possibilités d'épargne, de faire construire eux-mêmes et d'acquérir par mensualité leurs maisons.

« La coopérative d'habitations à bon marché est plus qu'une organisation pour l'amélioration des conditions du logement ou pour l'acquisition de la propriété, lisons-nous dans le rapport à la Chambre des députés, elle est une œuvre d'éducation économique et administrative pour ses membres. C'est une élite populaire qui s'y forme. » D'où les dispositions de l'article 8 précité et de plusieurs autres articles dont le contenu ne rentre pas dans le cadre de ce chapitre mais dont nous parlerons dans le suivant.

La solution adoptée par notre article a eu son point de départ dans une proposition de loi déposée le 18 mars 1912 à la Chambre par MM. Marin et Ferri de Ludre. Ces auteurs demandaient que les dispositions de la loi du 24 juillet 1867 concernant les sociétés à capital variable fussent modifiées quand elles s'appliquent à des coopératives d'habitations à bon marché. Cette loi n'autorise en effet la constitution des sociétés à capital variable qu'avec un capital initial de 200.000 francs, et elle ne permet pas que chacune des augmentations annuelles de ce capital soit supérieure à cette somme.

Les auteurs de cette loi ne prévoyaient de la part de chaque actionnaire que la souscription d'un capi-

tal tout à fait modeste, soit 25 francs, 50 francs, 100 francs, ce qui permettait l'admission dès le début de 8.000 sociétaires à 25 francs et d'un nombre égal à chacune des augmentations de capital. Mais il est loin d'en être de même dans une coopérative d'habitations à bon marché. Chaque sociétaire doit souscrire un capital-actions égal au prix de la maison qui doit lui être construite. En supposant que le prix de celle-ci s'élève à 10.000 francs, le chiffre du capital initial limité à 200.000 francs ne permet d'accueillir au début que vingt sociétaires et un nombre égal à chaque augmentation annuelle de capital.

Cette législation empêche la formation de grandes coopératives qui, dans l'économie des frais généraux et dans des constructions de maisons en série, trouveraient des profits certains. Les augmentations annuelles de capital, d'autre part, entraînent des pertes de temps et des frais supplémentaires qui peuvent être évités. Aussi, pour toutes ces raisons et pour donner satisfaction aux plaintes de plusieurs sociétés coopératives, la Commission a-t-elle fait sienne la proposition de MM. Marin et Ferri de Ludre comme on l'a vu. Elle est même allée au delà puisqu'elle a permis aux coopératives d'habitations à bon marché non seulement de procéder à des augmentations de capital social pouvant atteindre 500.000 francs par an mais encore de se constituer au capital initial de 500.000 francs.

Telle est, autant qu'il nous a été possible de la présenter dans ce court résumé, la législation actuelle des sociétés d'habitations à bon marché.

Ce tableau serait incomplet s'il n'était pas accom-

pagné de la statistique de ces diverses sociétés. Les chiffres qui suivent sont d'ailleurs tous extraits des rapports à la Chambre et au Sénat qui ont précédé le vote de la loi du 23 décembre 1912.

Les sociétés fondées sous l'empire de la loi de 1894 et approuvées au 31 mars 1906 s'élevaient à 137, se répartissant de la manière suivante :

Coopératives.	58 %
Anonymes	38 %
Civiles.	4 %

Mais, sur ce nombre, 98 seulement avaient fourni leur bilan au ministère au 31 décembre 1905. Celles qui n'avaient pas satisfait à cette obligation étaient ou des sociétés qui s'étaient dissoutes dans l'année, ou des sociétés dont le premier exercice n'était pas clos à cette date. Sur ce chiffre total de 98 il y a 42 anonymes et 56 coopératives.

Voici leurs caractéristiques principales :

Sociétés	Nom- bre	Capital social	Emprunts	Terrains et construc- tions	Total
Anonymes.....	42	10,309,001	3,006,898	11,771,136	25,087,035
Coopératives...	56	5,311,788	3,908,028	5,949,326	15,169,142
Totaux.....		15,620,789	6,914,926	17,720,462	40,256,177

On estimait approximativement à cette époque — car alors comme aujourd'hui aucun document ne permet de connaître le nombre de logements mis par les socié-

tés à la disposition de leurs locataires — que les sommes dépensées par elles à la fin de 1905 pouvaient permettre de loger 5.000 à 6.000 familles, soit de 18.000 à 20.000 personnes. Au 1^{er} février 1912 il existait 332 sociétés approuvées dont 210 coopératives et 122 sociétés anonymes (1), ayant un capital de 51.011.868 francs.

D'après le rapport du Comité supérieur présenté en 1911 et contenant les renseignements sur les sociétés approuvées au 31 décembre 1909, 213 sociétés avaient fourni leurs comptes dont 79 sociétés anonymes, 129 coopératives, 3 fondations et 2 sociétés de crédit immobilier.

Voici un tableau comportant les mêmes éléments que le précédent pour ces sociétés :

Sociétés	Nom- bre	Capital social	Emprunts	Construc- tions et terrains	Totaux
Anonymes....	79	14.342.720	8.082.320	19.594.421	42.019.461
Coopératives..	129	19.099.974	10.143.050	17.737.506	46.980.530
Totaux.....	208	33.442.694	18.225.370	37.331.927	88.999.991

Quant aux sociétés de crédit immobilier elles étaient au 1^{er} août 1912, au nombre de 18 avec un capital social total de 4.356.300 francs.

1. D'après le rapport de M. Strauss au Sénat, au 1^{er} octobre 1912, le nombre des sociétés s'élevait à 353, dont 136 anonymes et 217 coopératives, dont le capital était de 61.524.793 francs.

CHAPITRE III

Intervention de l'État et de divers établissements publics autres que les départements et les communes, en vue de la construction d'habitations à bon marché.

Les avantages concédés aux sociétés qui se consacrent aux habitations à bon marché ou aux individus qui veulent construire ou acquérir de telles habitations ne se limitent pas à ceux que nous avons exposés au début de cette section. Ils n'auraient pas suffi d'ailleurs. Exonérer d'impôts les uns et les autres, favoriser la constitution des sociétés est bien sans doute. Mais il était nécessaire de faire mieux encore. Il fallait leur fournir le moyen de se procurer des capitaux dans des conditions en rapport avec le taux de rendement qu'elles en retirent. Or, nous avons vu au chapitre précédent que le taux de ce rendement n'est pas de nature à attirer nous ne dirons pas même les capitaux de spéculation, mais ceux-là même dont les propriétaires sont en quête d'une rémunération normale.

Il était d'autant plus nécessaire de fournir à ces individus et à ces sociétés des capitaux qu'on limitait à 4 % par an le taux auquel on permettait à celles-ci

de rémunérer ceux dont elles disposent. Aussi s'est-on ingénié à mettre à leur disposition tous les fonds des caisses publiques ou non ayant un caractère ou une destination de bienfaisance ou de prévoyance. C'est ainsi qu'à l'heure actuelle, les individus ou les divers groupements qui s'occupent d'habitations à bon marché peuvent tirer des capitaux pour cette destination notamment des trois catégories d'établissement qui suivent, à des conditions que nous allons exposer en consacrant à chacun d'eux un paragraphe spécial : Caisses d'épargne, Caisse des dépôts et consignation avec interventions de la Caisse d'assurance en cas de décès ; Établissements divers de bienfaisance, enfin État.

Comme nous l'avons fait dans les chapitres qui précèdent, nous nous efforcerons de montrer l'évolution de la législation sur ces divers points. Nous compléterons cet exposé en reproduisant un certain nombre de statistiques d'où résulte un aperçu de la situation actuelle aux divers points de vue envisagés.

§ 1^{er}. — CAISSES D'ÉPARGNE. CAISSES DES DÉPÔTS ET
CONSIGNATIONS. CAISSES D'ASSURANCE EN CAS DE DÉCÈS

Pour comprendre comment la Caisse des dépôts peut intervenir en matière d'habitations à bon marché, ainsi que les Caisses d'épargne, il faut connaître quelques particularités de l'organisation de ces dernières.

Les Caisses d'épargnes privées sont tenues de ver-

ser à la Caisse des dépôts et consignations *toutes* les sommes qui leur sont confiées par les déposants. Cette caisse en fait emploi, réserve faite des sommes jugées nécessaires pour assurer le service des remboursements, soit en valeur de l'État ou jouissant de sa garantie soit en obligations négociables et entièrement libérées des départements, des communes, des Chambres de Commerce, en obligations foncières et communales du Crédit Foncier. Le choix de ces valeurs a été dicté par la nécessité où l'on se trouve de pouvoir réaliser à tout moment si le besoin s'en fait sentir. L'intérêt produit par ces placements après prélèvement d'une part au profit de la Caisse des dépôts et consignations revient aux Caisses d'épargne. Quant aux sommes prélevées sur ce revenu par la Caisse des dépôts et consignations elles servent ainsi que le revenu produit par la suite par ce fonds lui-même, à alimenter un *fonds dit de réserve et de garantie* qui a pour destination de parer aux pertes qui peuvent provenir soit de différences d'intérêts, soit d'opérations ayant pour but d'assurer le service des remboursements. C'est ce *fonds de réserve et de garantie* dont la Caisse des dépôts et consignations est autorisée à consacrer une part aux habitations à bon marché.

Mais, en dehors de ce fonds réservé, il existe une autre réserve appartenant aux Caisses d'épargne elles-mêmes et connu sous le nom de *fortune personnelle* de la Caisse. Elle est constituée au moyen du bénéfice réalisé sur les livrets des déposants, de la dotation proprement dite de la Caisse et des dons et legs qu'elle peut recevoir et enfin du revenu que pro-

duit cette fortune. Elle est destinée à faire face aux frais d'administrations et aux pertes qui peuvent survenir.

Le fonds de réserve géré par la Caisse des dépôts était en 1894 de 75 millions. Il s'est accru pendant les années qui ont suivi de 10 millions environ par an. En 1905 il s'élevait à 165 millions (1). Au 31 décembre 1911, il atteignait 278.744.065,29 (2).

Au 1^{er} octobre 1912 à 283.743.506,20 (3).

Aux termes de l'article 6 de la loi du 30 novembre 1894, la Caisse des dépôts et consignations était autorisée à employer, jusqu'à concurrence du *cinquième* la réserve provenant de l'emploi des fonds des Caisses d'épargne, qu'elle a constitué, en obligations négociables des Sociétés de construction et de crédit.

Au début, la Caisse écarta purement et simplement un certain nombre de demandes de prêts. Puis elle accepta de fournir des capitaux non directement aux sociétés de construction, mais elle exigea l'intermédiaire d'une Société de crédit responsable vis-à-vis d'elle et qui traitait ensuite avec les sociétés de construction. Le moindre inconvénient de telles exigences était d'être onéreuses. La Société de crédit fondée dans ce but recevait les fonds moyennant un intérêt de 2 % et les remettait aux sociétés emprunteuses à 3 % ; la différence de 1 % devant servir à couvrir ses frais d'administration et ses risques. Au 31 décembre 1905, la Société de crédit avait consenti en tout et pour tout 75 prêts à 38 sociétés pour une

1. Strauss et Baulez, *loco. citato.*, p. 153.

2. Rapport Bonnevey.

3. Rapport Strauss.

somme totale de 4.504.100 francs. De 1894 au 1^{er} juillet 1898, date de la fondation de la Société de crédit, un seul prêt de 150.000 francs avait été consenti.

Ce n'est que depuis le 7 février 1906, à la suite d'interventions à la Chambre et au Sénat que la Caisse des dépôts prête directement aux Sociétés d'habitations à bon marché. Les conditions principales de ces prêts telles qu'elles résultent d'une notice émanant de cet établissement sont les suivantes. Le taux est fixé à 3,25 % ou à 3 % si la société limite son dividende à 3,25 et si la moitié des sommes dues par les constructeurs ou acquéreurs des maisons individuelles est couverte par une assurance sur la vie dans les conditions que nous allons indiquer. Ce taux de 3 % est également concédé aux sociétés ne remplissant pas ces deux conditions mais seulement pour la partie des prêts couverts par des assurances temporaires sur la vie. Il est assez étrange, comme le font remarquer MM. Strauss et Baulez (1) que la suppression de cet intermédiaire qu'était la société de crédit ait eu pour résultat pour les sociétés s'adressant directement à la Caisse des dépôts de se voir imposer à la fois une réduction du taux de leurs dividendes et une augmentation de celui de l'intérêt qui leur est demandé.

Quoi qu'il en soit de cette question, la loi de 1906 ayant maintenu les dispositions de la loi de 1894 sur ce point, la Caisse des dépôts avait consenti à la date du 31 décembre 1911 pour 22.139.000 francs de prêts aux Sociétés d'habitations à bon marché dont 4.999.000

1. Strauss et Baulez, *loco citato*, p. 158 et s.

par l'intermédiaire de la société de crédit. A la même date, les réalisations effectuées sur ces prêts atteignaient la somme de 18.701.200 francs et il restait à rembourser 16.143.550 francs (12.753.400 sur prêts directs et 3.390.150 francs par la société de crédit).

A la même date, le montant des obligations remises à la Caisse des dépôts par ces sociétés s'élevait à 13.701.300 et au 1^{er} octobre suivant à 16.578.600, quand, d'après la loi, elles pourraient atteindre 55.600.000 francs, soit le cinquième du fonds de réserve qui s'élevait à cette date, comme nous l'avons, dit, à 283.743.506 fr. 20.

Le dernier paragraphe de l'article 3 de la loi de 1912 porte néanmoins à $\frac{2}{5}$ la limite jusqu'à laquelle la Caisse des dépôts et consignations peut employer le fonds de réserve, et de garantie des Caisses d'épargne en obligations négociables des Sociétés de construction et de crédit. Il convient de remarquer à ce propos qu'elle accroît très notablement le nombre des personnes morales susceptibles de recourir à ce fonds. Nous verrons dans la deuxième partie que les prêts de cette nature sont désormais ouverts aux villes et aux offices publics qu'elles fonderont dans ce but, dans les conditions de la loi nouvelle.

Quant aux *Caisses d'épargne* c'est au moyen de leur fortune personnelle qu'elles sont autorisées à intervenir ; nous allons voir comment et dans quelle mesure. Déjà en 1889, le Congrès des habitations ouvrières émettait le vœu suivant qui prouve qu'on avait songé à recourir aux capitaux de ces établissements. On demandait « que la loi autorisât les Cais-

ses d'épargne à mettre moyennant des garanties à déterminer (obligations hypothécaires, transmissibles, etc.), une partie des fonds des déposants à la disposition des constructeurs de maisons ouvrières, ce qui aurait pour objet d'utiliser dans la région qui les produit les capitaux de la petite épargne ». A cette occasion on faisait valoir les critiques adressées au régime imposé aux Caisses d'épargne d'où résulte l'obligation stricte imposée à ces établissements de placer les fonds des déposants uniquement en fonds publics ; on demandait donc de permettre aussi l'emploi en valeurs locales. La question ne fut pas tranchée en 1894 lors du vote de la loi sur les habitations à bon marché parce qu'alors une loi sur les Caisses d'épargne qui est devenue la loi du 20 juillet 1895, était alors en préparation. Cette loi, dans son article 10, faisant droit à ces vœux et à ces demandes, décide que les Caisses d'épargne « pourront... employer la *totalité du revenu* de leur fortune personnelle et le *cinquième du capital* de cette fortune en valeurs locales énumérées ci-dessous, à la condition que ces valeurs émanent d'institutions existant dans le département où les caisses fonctionnent... acquisition ou construction de maisons à bon marché ; prêts hypothécaires aux Sociétés de construction de ces habitations ou aux Sociétés de crédit qui, ne les construisant pas elles-mêmes, ont pour objet d'en faciliter l'achat ou la construction et en obligations de ces Sociétés ».

Sous le régime de cette loi, ce fut une question discutée que celle de savoir si ces établissements pouvaient eux-mêmes construire des habitations à bon

marché et en acquérir pour les exploiter ou si elles étaient seulement autorisées à faire des placements en valeurs locales de cette nature. En se fondant sur les discussions parlementaires on a décidé — et cette manière de voir a été adoptée par le Comité permanent du Conseil supérieur — qu'ils étaient autorisés aussi bien à faire l'acquisition que la construction directe, que des prêts.

Des vœux avaient été émis sous l'empire de cette législation par le Conseil supérieur des Caisses d'épargne et par celui des habitations à bon marché pour que les modes d'action ouverts aux Caisses d'épargne en notre matière soient étendus d'une manière notable. Ce fut l'œuvre de la loi de 1906 par son article 16. Elle n'a pas modifié toutefois *le taux* du capital de leur fortune personnelle dont l'emploi pouvait être consacré à des entreprises existant dans le département. En vertu de cette loi, ces établissements pouvaient faire dans les limites du cinquième, les opérations ci-après : acquérir et construire des maisons à bon marché ou des bains-douches et acquérir des jardins ouvriers d'une contenance n'excédant pas dix ares ; posséder des actions des Sociétés d'habitations à bon marché, des jardins ouvriers ou de bains-douches, pourvu que ces actions soient entièrement libérées et que leur total ne dépasse pas les deux tiers du capital social ; posséder des obligations de ces mêmes sociétés, leur consentir des prêts hypothécaires ; consentir ces mêmes prêts, amortissables par annuités à des particuliers désireux d'acquérir ou de construire des maisons à bon marché dans les termes de l'article 5 ou de bains douches et

d'acquérir des jardins ouvriers d'une contenance n'excédant pas dix ares.

Les sociétés susceptibles de bénéficier de ces faveurs sont aussi bien les Sociétés de crédit que les Sociétés de construction sous l'unique condition également exigée des unes et des autres, de l'approbation du ministre du Travail dans les conditions de l'article 13.

Il résulte de ces dispositions, ainsi que le font remarquer MM. Strauss et Baulez, que ces établissements sont ceux qui jouissent de la plus large faculté d'intervention en notre matière. Elles sont admises à prêter aux établissements de bains-douches ce que ne sont autorisés à faire ni la Caisse des dépôts et consignations, ni les Établissements de bienfaisance. Leurs prêts pour jardins ouvriers s'appliquent toujours à des jardins d'une superficie uniforme de *dix ares*, tandis que pour les autres établissements, d'après l'article 5, il y a des cas où la loi prévoit cinq ares et d'autres dix, enfin elles seules peuvent prêter aux *particuliers* ce que ne peuvent faire ni les Établissements de bienfaisance, ni la Caisse des dépôts et consignations.

Les lois du 10 avril 1908 et 23 décembre 1912 ont encore étendu le champ d'action de ces établissements. L'article 1^{er} de la première de ces lois, en accordant tous les avantages prévus par la loi de 1906 aux jardins et champs n'excédant pas un hectare, a permis aux Caisses d'épargne de prêter pour l'acquisition de ces propriétés dans les limites et aux conditions combinées de la loi de 1906 et de celle de 1908 précitée.

Bien plus, l'article 11 de cette dernière loi les autorise à faire *au taux de 2 %* les opérations qu'elles effectuent en exécution de l'article 11 de la loi du 20 juillet 1895 et de l'article 16 de la loi du 12 avril 1906. Ces opérations peuvent être faites sous forme de prêts hypothécaires au taux précité au profit de tant de particuliers que de sociétés (article 2 de la loi du 10 avril 1808). Toutefois, c'est à la condition que les emprunteurs possèdent au moment du prêt le cinquième au moins du prix du terrain ou de la maison, qu'ils passent avec la Caisse d'assurance en cas de décès un contrat à prime unique, garantissant le paiement des annuités qui resteraient à échoir au moment de sa mort, le montant de la prime pouvant être incorporé au prêt hypothécaire, enfin être muni d'un certificat constatant qu'il s'agit d'un champ ou d'un jardin tel que les définit l'article 1^{er} de la loi de 1908 ou d'une maison telle que la caractérise l'article 5 de la loi de 1906.

Ces conditions ne sont autres d'ailleurs que celles qui sont imposées à tous emprunteurs qui prétendent bénéficier des avantages résultant de la loi sur la petite propriété.

Enfin, l'article 10 de la loi du 23 décembre 1912 porte du *cinquième* à la *moitié* du capital de la fortune personnelle des Caisses d'épargne, les sommes qu'elles sont autorisées à employer tant en vertu des lois de 1895 que de 1906 et de 1908 pour les habitations à bon marché. Elle y apporte cependant la restriction suivante, inscrite à la demande du Gouvernement : « Le montant des dits placements, ajouté, le cas échéant, au prix de revient des immeubles desti-

nés au service de la Caisse ne devra pas excéder 70 % du capital susvisé. »

Il semble qu'on ait redouté que les immobilisations atteignent un chiffre trop élevé. Cette limitation paraît à la fois traduire cette préoccupation et y remédier. En somme elle vise le cas où, les caisses sont propriétaires des immeubles où fonctionnent leurs services et où ces immeubles auraient une valeur supérieure à 20 %. En autorisant en outre des placements immobiliers jusqu'à concurrence de 50 %, presque toute la fortune de ces caisses serait immobilisée, ce qui pourrait constituer un danger. Aussi, résulte-t-il du texte que dans le cas exposé ci-dessus elles ne pourront plus employer des valeurs dont nous nous occupons qu'un tant pour cent de leur fortune qui, ajoutée à la valeur des immeubles affectés à leurs services, ne dépasse pas 70 %.

On remarquera aussi que notre texte ne parle *que du capital* et ne mentionne *plus le revenu*. C'est dans le but de mettre fin à des difficultés d'interprétation qui s'étaient élevées entre certaines caisses et l'administration à ce sujet. Celle-ci prétendait que non employés dans l'année qui suit leur production, ils perdaient leur caractère de revenus et étaient capitalisés d'office. Les caisses au contraire soutenaient qu'elles pouvaient d'avance les affecter à des placements en habitations à bon marché et les laisser s'accumuler ainsi pendant un temps plus ou moins long avant d'en faire emploi. C'est pour mettre fin à ces difficultés qu'il n'est plus question de revenus dans le nouveau texte, mais que la quotité du capital dont

l'emploi est désormais autorisé est portée du cinquième à la moitié.

Il nous reste maintenant à donner une idée de la mesure dans laquelle ces établissements ont usé de la liberté qui leur était ainsi accordée.

Comme la Caisse des dépôts et consignations, elles ne sont entrées que très timidement dans la voie qui leur était ouverte. La preuve en est qu'au moment de la préparation de la loi de 1906, elles n'avaient consacré aux habitations à bon marché que les sommes suivantes :

1905	4.191.732 36
1906	5.028.831 »»
1907	6.111.430 31
1908	7.640.066 40
1909	9.185.093 50
1910	10.879.430 35
1911	10.617.632 83

Ces deux derniers chiffres émanaient, le premier de 109 Caisses d'épargne et le second de 127.

Quelques Caisses d'épargne avaient déjà épuisé le crédit d'emploi que leur avaient ouvert les lois antérieures à celle de 1912. D'autres au contraire avaient fait de très faibles placements.

Malgré que l'intervention de la Caisse des retraites puisse se produire à l'appui des prêts faits par d'autres établissements que ceux que nous venons d'examiner, et de ceux consentis notamment par les Sociétés de crédit immobilier ; nous allons donner tout de suite quelques indications sur cette intervention et ses modalités.

La Caisse d'assurance en cas de décès, créée en 1868, fait depuis cette date les diverses opérations d'assurances temporaires et depuis 1897, les assurances mixtes. Mais sa loi organique limitait à 3.000 francs le montant de chacune de ses opérations. Cela avait pour conséquence de mettre cette institution dans l'impossibilité de rendre en matière d'habitations à bon marché tous les services qu'il était permis d'en attendre. La loi du 30 novembre 1894 en prévoyant et réglementant son intervention pour les habitations à bon marché, l'autorisait « à passer avec les acquéreurs ou les constructeurs de maisons à bon marché, qui se libèrent du prix de leur habitation au moyen d'annuités, des contrats d'assurances temporaires ayant pour but de garantir à la mort de l'assuré, si elle survient dans la période d'annuités déterminée, *le paiement des annuités restant à échoir* ».

A cette date, le chiffre maximum du capital assuré ne pouvait donc pas dépasser le prix de revient de l'immeuble fixé d'après les règles compliquées énoncées dans l'article 5 de cette loi et abandonnées en 1906.

D'après cette dernière loi, pour que la Caisse d'assurances puisse intervenir, il faut qu'il s'agisse d'une maison individuelle, salubre, à bon marché dans les termes prévus par la loi et enfin que la somme due sur le prix soit stipulée payable par annuités. Mais ces conditions remplies, tout acquéreur d'une maison peut en profiter que le vendeur soit un particulier ou une société, ainsi que tout constructeur pour les sommes par lui dues au vendeur du terrain ou à l'entrepreneur de la construction.

En 1894 on n'autorisait que l'assurance du paiement des annuités restant à échoir. En 1906, on autorise l'assurance du paiement de *tout ou partie* des annuités restant à échoir.

L'assurance peut être contractée suivant les combinaisons pratiquées par la Caisse, moyennant, soit une prime unique, soit une prime annuelle fixe payable pendant un certain nombre d'années, soit une prime annuelle payable pendant toute la durée de l'assurance, mais dont le chiffre varie au cours du contrat suivant l'importance des risques assumés par l'établissement assureur. La prime est dite alors décroissante.

Pour égaliser le taux des primes pendant toute la durée de l'opération au moyen du système dit « de la prime unique », on procède de la manière suivante qui est expressément prévue par la loi de 1906. Le vendeur avance au nom de l'acquéreur le total de la prime à la Caisse, et il se rembourse de cette avance en même temps que du prix principal par des annuités dont le chiffre s'ajoute à celui du prix de la maison. Aussi, la loi permet-elle dans ce cas d'augmenter le chiffre maximum indiqué par elle pour le prix de la maison du montant de cette prime.

Les signataires d'une proposition d'assurance, notre loi prend soin de le dire, sont soumis à des constatations médicales et ils doivent répondre à un questionnaire pour renseigner la Caisse. Il n'y a rien là qui soit spécial aux habitations à bon marché.

Notre loi déclare encore que la somme assurée sera cessible en totalité. L'unique motif de l'insertion de cette disposition réside en ce que la loi de 1868 ne

permettait de céder qu'en partie la somme assurée. Le maintien de cette disposition n'aurait pas permis d'atteindre le but poursuivi quand il s'agit d'habitations à bon marché.

Enfin, la durée du contrat doit être fixée de telle manière qu'aucun paiement de primes ne soit reporté après l'âge de soixante-cinq ans. La raison d'une pareille disposition est facile à comprendre du moment où il s'agit d'ouvriers ou de travailleurs. L'assurance dont nous venons d'examiner les conditions peut être faite, depuis 1897 seulement, en ce qui concerne la seconde, sous deux formes : l'assurance temporaire et l'assurance mixte.

Dans la première, l'assureur s'engage en échange du paiement de la prime et en cas de décès du débiteur avant le complet paiement des annuités à se substituer à lui pour le paiement de celles-ci.

Dans la seconde, il s'engage à payer une somme convenue soit à l'assuré lui-même s'il est vivant à une date déterminée, soit à un bénéficiaire désigné si son décès survient avant le terme fixé. Dans ce cas, l'assurance étant égale au prix de l'immeuble, celui-ci sera toujours payé par l'assureur soit au décès soit au délai fixé.

Nous avons vu que la loi de 1906 ne rendait l'intervention obligatoire de la Caisse d'assurance que pour les prêts consentis par les Caisses d'épargne sur leur fortune personnelle.

La loi de 1908 fait de l'assurance par contrat à prime unique une condition des prêts consentis par les Sociétés de crédit immobilier.

Enfin, nous avons vu aussi, la manière ingénieuse

dont la Caisse des dépôts et consignations cherchait à encourager l'assurance. Elle consent ou se le rappelle un taux d'intérêt de faveur aux sociétés dont les prêts sont garantis par une assurance en cas de décès.

Les documents produits dans les Chambres lors du vote de la loi de 1912 ne contiennent aucun renseignement sur l'importance des opérations faites dans ces divers cas par la Caisse d'assurance.

Il est enfin une autre catégorie d'établissements dont les très importantes ressources devaient tenter les promoteurs de la législation que nous étudions. Ce sont les *Sociétés de secours mutuels*.

Assurant le risque de maladie, comme on l'a fait observer, elles ont le plus grand intérêt à ce que leurs membres habitent des locaux salubres. Elles obtiendraient ce résultat en consacrant une partie de leurs capitaux à l'édification de maisons à bon marché. Elles ne l'ont pas fait jusqu'à ce jour. Cela tient au régime légal auquel elles sont soumises et aussi aux avantages que leur accorde l'État dans le placement de leurs fonds, avantages dont elles seraient dans l'impossibilité de retrouver l'équivalent si elles plaçaient ces mêmes fonds en habitations à bon marché.

Comme on le sait, ces sociétés se divisent en deux catégories : les sociétés libres et les sociétés approuvées.

Les sociétés libres ne reçoivent aucune subvention de l'État et ne peuvent posséder d'autres immeubles que ceux réservés à leurs services. Mais ayant le libre emploi de leur fortune mobilière, elles peuvent placer tout leur avoir en actions ou obligations de So-

ciétés d'habitations à bon marché, construction ou crédit. D'après M. Bonnevey ce serait par ces sociétés que le capital de la Société de crédit immobilier de Bordeaux aurait été en partie souscrit.

Quant aux *sociétés approuvées*, elles peuvent posséder des immeubles à concurrence des trois quarts de leur avoir total. Elles peuvent acquérir ou construire des habitations à bon marché, mais la situation suivante leur rend difficile la souscription d'actions ou d'obligations de Sociétés d'habitations à bon marché. Les Sociétés de secours mutuels déposent en effet leurs capitaux en totalité à la Caisse des dépôts et consignations soit en *fonds libres*, soit en *fonds communs* inaliénables. L'un et l'autre gérés par la Caisse des dépôts et consignations produisent un revenu que l'État majore de manière qu'il atteigne 4,50 %. D'où une première objection, résultant de ce taux d'intérêt quand il s'agira de faire emploi de ces capitaux en habitations à bon marché dont le revenu sera celui que nous avons indiqué précédemment, 4 % au maximum.

D'autres objections résultent de la nature de ces fonds ou de leur mode d'administration. On ne saurait songer à employer le fonds libre en immeubles quels qu'ils soient, en raison de sa destination. Pouvant être retiré du jour au lendemain, il est destiné à parer aux imprévus. Il constitue une disponibilité dont l'emploi peut s'imposer à chaque instant, il ne peut donc être question de l'immobiliser.

Quant au fonds commun, il est dans une situation qui n'est pas sans analogie avec le fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne. Comme lui, il

est géré par la Caisse des dépôts et consignations. Ce serait donc celle-ci qu'il faudrait autoriser à employer ce fonds en valeurs dont nous nous occupons. Il est indisponible indéfiniment pour la société, du moins quant au capital. Cependant celle-ci peut faire emploi des revenus, mais seulement pour le service des retraites. Faute par elle de l'avoir fait dans l'année, ils sont capitalisés.

On a proposé à la VI^e conférence des Sociétés d'habitations à bon marché en 1912 une solution que M. Bonnevey, dans son rapport, déclare très ingénieuse. Elle consiste à mettre à la charge de l'État l'écart entre le taux d'intérêt produit par les fonds des Sociétés de secours mutuels placés en valeurs d'habitations à bon marché et le taux actuel de 4 fr. 50 % qui leur est payé. « C'est, ajoute cet auteur, le seul moyen d'amener la mutualité à orienter ses placements vers l'habitation ouvrière. »

Cette solution nous paraît au contraire éminemment simpliste et remplie de dangers. Quand on aura pris une pareille décision au profit des Sociétés de secours mutuels, nous nous demanderons comment on pourra refuser la même faveur à tous les capitaux recevant cet emploi. Pourquoi, dans des circonstances identiques traiter autrement les Caisses d'épargne et les établissements d'assistance et de bienfaisance que les Sociétés de secours mutuels ?

Quoi qu'il en soit, la Commission n'a pas cru devoir solutionner la question parce qu'une proposition, en ce sens, émanant de MM. Strauss et Léon Bourgeois est déjà pendante devant le Sénat et aussi parce qu'il lui est apparu que c'était plutôt

par voie de modification à la loi du 1^{er} avril 1898 sur les Sociétés de secours mutuels que le problème devait être abordé.

§ II. — ÉTABLISSEMENTS DIVERS DE BIENFAISANCE

En s'inspirant de ce qui avait été fait à l'étranger sur une grande échelle, les auteurs du projet de 1894 ont eu l'heureuse idée de faire servir à l'amélioration du logement des classes peu aisées les très importantes ressources qui constituent le patrimoine des établissements de bienfaisance, hôpitaux et hospices. Le législateur, dès cette époque, entra dans cette voie et permit aux bureaux de bienfaisance, aux hospices et hôpitaux l'emploi demandé, avec l'autorisation des préfets, d'une fraction de leur patrimoine, qu'il réduisit au cinquième au lieu du tiers qui était proposé. Mais il précisa par contre que les fonds pourraient être soit employés directement par les établissements eux-mêmes à la construction de maisons économiques, soit en prêts avec garantie hypothécaire aux Sociétés de construction et de crédit ayant pour objet l'édification de ces maisons, soit en obligations de ces sociétés.

La loi de 1906 a ajouté aux établissements énumérés par la loi de 1894 les bureaux d'assistance créés par la loi du 15 juillet 1893 dont la mission n'est pas sans analogie avec les autres établissements antérieurement autorisés à intervenir.

Les uns et les autres le feront sous le contrôle du préfet, comme quand il s'agit d'actes importants les concernant.

Dans le but de prévenir les difficultés, le décret du 10 janvier 1907, dans son article 11, décide que le cinquième dont l'emploi est ainsi autorisé devra, pour les valeurs mobilières, être calculé d'après le cours de la Bourse et les immeubles d'après une expertise prescrite par le préfet. Les immeubles affectés aux services de ces établissements n'entrent pas en ligne de compte dans ce calcul et les biens provenant de fondations grevés de charges spéciales ne sont comptés que déduction faite des sommes nécessaires pour faire face à ces charges. En tous cas, la somme dont pourront disposer ces établissements ne devra jamais dépasser le montant de leur fortune mobilière.

Cette dernière restriction paraît inspirée d'une préoccupation que nous avons déjà trouvée et signalée quand il s'est agi des Caisses d'épargne.

D'après la loi de 1894, les fonds dont l'emploi était ainsi autorisé devaient l'être dans la limite de la circonscription des établissements charitables. La loi de 1906 a fait disparaître avec raison cette restriction qui, nous l'avons vu, a été maintenue pour les Caisses d'épargne.

Les établissements en question peuvent consacrer, dans les limites indiquées, leur patrimoine, soit à construire directement eux-mêmes soit à prêter aux Sociétés de construction et aux Sociétés de crédit qui, ne construisant pas elles-mêmes, ont pour objet aux termes de la loi, l'achat, la construction ou l'assainissement des maisons à bon marché. Quand ils construisent eux-mêmes, ils ont le choix entre la construction de maisons individuelles ou celle de maisons collectives. Nous remarquerons qu'une circulaire du

11 janvier 1905 leur recommande la construction directe.

Quand elles prêtent, sauf la restriction déjà signalée et assez injustifiable qu'elles ne peuvent prêter qu'à des Sociétés approuvées de construction ou de crédit, et non à des individus, elles peuvent contrairement à ce qu'exigeait la loi de 1894 le faire avec ou sans hypothèque ; elles peuvent si elles le préfèrent souscrire des obligations de ces sociétés. Mais quelle que soit la forme du prêt, on est d'accord pour décider que le remboursement en devra être effectué par annuités et que la période d'amortissement ne devra pas dépasser trente ans pour une maison individuelle, et soixante pour une maison collective.

Enfin, les établissements dont nous nous occupons peuvent en outre souscrire des actions des mêmes sociétés, mais sous les deux restrictions qui suivent : ces actions doivent être entièrement libérées — ce qui permet dès l'origine au prêteur de mesurer la portée de son engagement — et ne pas dépasser les 2/3 du capital social, pour empêcher que ces établissements se substituent complètement aux initiatives individuelles.

La loi de 1912 n'a rien changé à ces dispositions si ce n'est qu'elle a porté à *deux cinquièmes* la limite des engagements des établissements charitables. Des termes de l'article 1^{er} de la loi du 10 avril 1908, il résulte que les établissements qui font l'objet du présent chapitre sont également autorisés à faire des prêts pour acquisitions de jardins et de champs n'excédant pas un hectare, dans les conditions prévues par cette loi.

A lire le rapport écrit en vue du vote de la loi de décembre 1912, il semble que les établissements en question ne mettent pas assez d'empressement au gré du législateur, à entrer dans la voie qui leur est ouverte, car on y émet l'espoir que cette extension de leur capacité d'intervention stimulera leur initiative « en affirmant à nouveau le désir du Parlement de les voir entrer hardiment dans la voie qui leur est indiquée » lisons-nous dans ce document.

On emploie à leur égard d'abord la persuasion. Une maison salubre et à bon marché, dit-on, c'est à la fois de la santé et des économies pour ceux qui l'habitent, donc diminution des cas où on recourra au bureau de bienfaisance.

On fait espérer à ces établissements, contre tout espoir, que dans certains cas, ils trouveront dans les placements qu'on leur conseille un taux plus rémunérateur de leurs capitaux. Et puis, pour le cas où tout cela ne suffirait pas, on ajoute (nous transcrivons) : « Au demeurant, l'inertie des commissions administratives à cet égard, ne tarderait pas, si elle persistait, à être *imputée à l'indifférence des préfets* pour l'œuvre de l'habitation ouvrière. Dans l'état actuel de la législation, ils nomment sans contrôle, la majorité des membres des commissions administratives des bureaux d'assistance, de bienfaisance et des hôpitaux et hospices. Ils sont du moins responsables de ces choix devant l'opinion publique s'ils trouvent dans les commissions actuelles des résistances aveugles, il leur est facile d'y faire pénétrer un esprit nouveau en y introduisant quelques-uns des hom-

mes qui se sont spécialement attachés à l'étude de ce problème. »

A bon entendeur salut ? — Quant aux faits, voici ceux qui sont à notre connaissance. De 1902 à 1906 on ne signale que trois opérations d'une importance totale de 300.000 francs, réalisés par l'Assistance publique de Paris, les bureaux de bienfaisance de Saint-Amand et de Nancy.

De 1906 à 1911, les Établissements de bienfaisance de 22 communes, y compris l'Assistance publique de Paris ont consacré les sommes suivantes aux destinations indiquées dans le tableau ci-après :

Constructions directes .	3.784.816	dont	
ad. assist. à Paris . .			2.600.000
Prêts aux sociétés . .	1.692.645	dont	1.631.000
Souscription d'obligat.	60.500		
— d'actions . .	156.000		
Totaux	5.693.961		4.231.000

Ces chiffres donnent les totaux en 1911. Mais, depuis cette date, l'administration de l'Assistance publique à Paris n'est pas restée inactive si on en juge par le tableau ci-après emprunté au rapport de M. Strauss au Sénat :

Prêts aux sociétés	2.241.000
Habitations édifiées directement . . .	2.071.000
Habitations en cours de construction .	5.627.000
Projets de construction	6.685.000
Totaux	16.624.000

D'après le même document, le Conseil d'administration des hospices civils de Lyon aurait aussi entre-

pris l'étude de constructions hygiéniques et économiques sur des terrains qu'il possède, mais sans que nous ayons d'autres renseignements à cet égard.

§ 3. — L'ÉTAT ET LES SOCIÉTÉS DE CRÉDIT IMMOBILIER.

Pour montrer le rôle de l'État en notre matière, après ce qui précède, nous n'aurons qu'à récapituler des points déjà exposés dans les chapitres précédents.

Son intervention, nous le savons, se manifeste surtout par des remises fiscales dont le montant annuel s'élève à 300.000 francs environ, actuellement par des subventions aux Comités de patronage atteignant 20.000 francs par an et enfin par la différence d'intérêt restant à sa charge sur les prêts consentis aux Sociétés de crédit immobilier en vertu des lois de 1908 et de 1912. Cependant le maximum des charges qui peuvent lui incomber de ce chef ne pourrait dépasser 1.500.000 francs par an et il ne s'est élevé jusqu'à ce jour qu'à 40.000 francs au maximum.

La loi du 23 décembre dernier a ajouté à ces participations diverses incombant à l'État les suivantes : elle a relevé les maxima des valeurs locatives permettant d'obtenir les dégrèvements prévus ; elle a abaissé de 5,56 à 4,75 % le taux de capitalisation des valeurs locatives des maisons individuelles ; elle ne fait plus entrer dans le calcul du prix de revient de ces maisons que le bloc construit, excluant par là et les canalisations extérieures à l'immeuble et le terrain non couvert ; elle a étendu aux Sociétés de jardins ouvriers, à celles de bains-douches et à celles fonc-

tionnant pour l'application de l'article 1^{er} de la loi du 10 avril 1908 les immunités fiscales accordées aux Sociétés d'habitations à bon marché ; elle a exempté dans son article 9 du droit de timbre les affiches des Comités de patronage ; elle n'a frappé que d'un droit fixe les transferts à titre gratuit ou onéreux faits au nom des offices ainsi que nous le verrons dans la seconde partie, enfin, comme nous allons le montrer, elle a admis les sociétés coopératives à participer au taux de faveur établi par la loi de 1908 pour celles de leurs opérations qui ont pour objet l'accèsion à la petite propriété ainsi que pour les prêts consentis par les Sociétés de crédit immobilier aux coopératives.

Ces avantages sont compensés par des restrictions déjà signalées au cours de ce travail et qui sont destinées à empêcher soit des fraudes, soit que les bénéfices de cette situation exceptionnelle soient exploités par la spéculation. Elles consistent à baser désormais le calcul de la valeur locative sur le nombre de pièces, à calculer celles de toutes les maisons individuelles louées à bail ou occupées par le propriétaire sur le prix de revient à l'exclusion du loyer, à permettre le retrait du certificat de salubrité à la suite de modifications ou de changements ayant entraîné la suppression du caractère de l'habitation, enfin, la limitation du droit de disposer de l'actif de la société en cas de liquidation.

Le rapporteur de la loi de 1912 à la Chambre déclare cependant que cette participation de l'État à l'œuvre de l'habitation ouvrière est insuffisante et que pendant longtemps encore elle sera loin de coûter à

l'État un million de francs. Et il lui semble que ces sacrifices sont de nature à lui rapporter beaucoup plus qu'ils ne coûtent, tant en impôts nouveaux après douze ans, qu'en économies de vies humaines ou de dépenses d'assistance. Et il s'étonne qu'un « ministre des Finances ayant le souci de l'avenir et voyant au delà de son budget n'envisage pas avec satisfaction le profit des sacrifices temporaires qui lui sont demandés ».

Cette manière de voir paraît partagée par la Commission des finances au Sénat, car elle est reproduite dans un avis présenté au nom de cette Commission par M. Pierre Baudin, sénateur (1).

L'auteur de cet avis déclare même expressément qu'après avoir passé en revue toutes les dispositions de la loi présentant un caractère financier, « leur application n'est pas susceptible d'entraîner pour l'État des sacrifices bien considérables ».

L'auteur du rapport comme celui de l'avis se rencontrent d'ailleurs pour déplorer la forme sous laquelle a été introduite l'intervention de l'État. M. Baudin la déplore par ce qu'il dit. « Il est désirable qu'on n'apporte pas de nouvelles dérogations à la règle essentielle de comptabilité publique, d'après laquelle l'aide apportée aux œuvres sociales doit pouvoir se mesurer et par suite doit être donnée directement et non par des exceptions aux lois fiscales. »

C'est pour de toutes autres raisons que M. Bonnevay la condamne. C'est parce qu'elle ne *rend* pas

1. Documents parlementaires. Sénat, annexe n° 365 à la séance du 30 décembre 1912.

assez. Il déclare qu'on obtiendrait plus facilement 2 millions de subventions que 200.000 francs de dégrèvement d'impôts. Aussi, ce système lui paraît-il « le pire par les difficultés d'application qu'il soulève et par les illusions qu'il apporte ». Et il annonce que la question d'un changement dans les procédés d'intervention de l'État devra se poser dans un avenir rapproché.

En attendant sans doute, la loi nouvelle a étendu les prêts de l'État ainsi que ceux des Sociétés de crédit immobilier consentis en vertu de la loi de 1908, aux coopératives d'habitations à bon marché.

Cette loi a fait, comme nous le savons, un régime de faveur aux Sociétés de crédit immobilier. L'État leur consent des prêts à 2 % ; les coopératives empruntent au contraire à 3 ou 3,25 à la Caisse des dépôts sur le fonds des Caisses d'épargne.

Du fonctionnement propre à chacune des deux catégories de sociétés résultent encore des différences qui ont mis les coopératives en état d'infériorité par rapport aux Sociétés de crédit immobilier.

Les adhérents des coopératives ne sont propriétaires de la maison par eux acquise qu'après libération totale des actions qu'ils ont souscrites et représentant son prix. Jusque-là ils ne sont que locataires.

Les coopératives ne reçoivent de la Caisse des dépôts et consignations que des prêts représentant 60 ou 66 % de la valeur des immeubles donnés en garantie hypothécaires. Il appartient à l'associé coopérateur de fournir la différence.

Les Sociétés de crédit immobilier reçoivent depuis 1908, de l'État des prêts au taux de 2 % ; elles

prêtent à leurs clients les $\frac{4}{5}$ de la valeur de la maison qu'ils veulent construire, acquérir ou améliorer ; il leur suffit donc de posséder le dernier cinquième ; enfin, ils deviennent immédiatement propriétaires de leur habitation.

En présence de cette différence de traitement, les coopératives ont demandé à être traitées autant que le permettrait leurs caractères spéciaux comme les Sociétés de crédit immobilier. Elles ont fait valoir que, par la participation de leurs adhérents à la gestion sociale, elles avaient une valeur éducative que les Sociétés de crédit immobilier, simples prêteurs, simples intermédiaires entre les emprunteurs et l'État, étaient loin de présenter. Elles ont exposé qu'elles étaient capables de réaliser une œuvre plus considérable socialement parlant que les Sociétés de crédit. La raison en est que cette dernière « prête à des travailleurs isolés et dispersés, alors que la coopérative achetant un terrain, le lotissant, traçant les rues ou les chemins peut édifier de véritables cités-jardins pourvues de toute l'hygiène désirable, amener l'eau, l'électricité, se rattacher à un réseau d'égout, etc. ». Elle peut même construire à meilleur marché parce que, construisant en série, elle peut obtenir des prix spéciaux soit sur les matériaux, soit des entrepreneurs. Enfin, elle soutient qu'elle offre des garanties de solvabilité équivalente. Sans doute la Société de crédit dispose d'un capital minimum de 100.000 francs, tandis que la coopérative n'a qu'un capital variable. Mais celui de la première peut n'être versé que jusqu'à concurrence du quart. Et dans les coopératives, il existe entre les actionnaires comme une espèce

de solidarité de fait qui aboutit, dans les cas où un actionnaire locataire ne continue pas ses versements, il cesse d'être locataire, quitte la société après remboursement de ses mises, et sa maison est louée sans frais nouveaux à un nouvel actionnaire, attributaire éventuel. Rien de pareil n'est possible dans une Société de crédit immobilier où chaque emprunteur ne répond que pour lui et où la société n'a d'autre ressource, en cas de non remboursement, que la saisie et la vente judiciaire dont le produit peut être inférieur au montant de la créance.

En présence de ces constatations, la commission de la Chambre s'est laissée facilement convaincre et a ouvert, comme aux Sociétés de crédit immobilier, aux sociétés coopératives qui l'avaient encore demandé par un vœu formulé à la VI^e conférence nationale des Sociétés d'habitations à bon marché, tenue à Paris en mars 1912, l'accès au fonds de 100 millions qui constitue la dotation de l'État en faveur de l'accession à la petite propriété.

On s'est efforcé de rendre pareille les conditions de ces prêts autant du moins que l'a permis la différence des situations. Qu'on en juge par le tableau suivant :

Sociétés de Crédit Immobilier	Coopératives d'habitations à bon marché
Elles doivent être constituées au capital maximum de 100.000 francs dont un quart versé.	Les coopératives doivent justifier d'un capital minimum versé de 25.000 francs. Chaque action peut n'être libérée

que d'un dixième, peu importe, mais le nombre des actions doit dans ce cas être suffisant pour que le chiffre ci-dessus soit atteint.

Elles ne font des prêts qu'à des acquéreurs de petite propriété.

Il en sera de même des coopératives qui ne pourront obtenir d'avances que pour celles de leurs opérations ayant *pour objet de faire acquérir la petite propriété* à leurs membres.

Leurs emprunteurs doivent justifier de la propriété du cinquième de la valeur de la propriété à acquérir.

Les actionnaires pour le compte desquels seront faits les emprunts par la société devront *justifier du versement d'un cinquième sur leurs actions* représentatives de la valeur de l'immeuble à leur attribuer.

Pour emprunter à la Caisse des dépôts et consignations ils n'ont à justifier que de la libération de leurs actions jusqu'à concurrence du dixième.

Leurs emprunteurs doivent souscrire une assu-

Les coopérateurs devront être assurés sur la

rance temporaire sur la vie, consentir une hypothèque et se munir d'un certificat administratif prescrit par la loi du 10 avril 1908, article 3.

D'après la loi du 26 février 1902, le montant de ces prêts ne peut *dépasser la moitié du capital* de la Société de crédit immobilier restant à appeler.

Il ne peut dépasser non plus le montant des rentes ou valeurs garanties par l'Etat appartenant à la société et déposées à la Caisse des dépôts et consignations.

Ni les créances sur première hypothèque jusqu'à concurrence des six dixièmes au plus du prix d'achat ou de revient des

vie et obtenir certificat administratif constatant qu'ils remplissent les conditions exigées par la loi (art. 3 de la loi du 10 avril 1908) et la coopérative devra consentir hypothèque sur ceux de ses immeubles dont l'achat ou la construction a fait l'objet du prêt.

Cette limitation n'est pas applicable aux coopératives que leur caractère de sociétés à capital variable permet de réduire jusqu'à concurrence du dixième du capital de la société.

Cette disposition est applicable.

La société restant propriétaire, c'est elle qui doit consentir l'hypothèque, et le montant du prêt sera calculé sur les six ou

immeubles affectés à leur garantie ; il peut atteindre les sept dixièmes si la commune ou le département garantissent le paiement des annuités correspondant à l'avance de ce dixième supplémentaire.

Ni la réserve mathématique des polices d'assurance sur la vie pour lesquelles la société fait l'avance des primes.

sept dixièmes du prix d'achat ou de revient des immeubles affectés par la société à la garantie du prêt.

Il en est de même dans les coopératives.

Moyennant quoi les deux catégories de sociétés peuvent obtenir de l'État sur le fonds de 100 millions à ce affecté des prêts à 2 % dans les conditions fixées par les lois de 1908 et de 1912.

Ces dispositions sont contenues dans l'article 28 de la loi du 23 décembre 1912 ainsi conçu :

« Des prêts peuvent être consentis directement par l'État au taux et dans les conditions prévues par la loi du 10 avril 1908 aux Sociétés coopératives d'habitations à bon marché qui justifient du versement d'un capital d'au moins 25.000 francs et de la garantie pour le paiement des annuités du prêt, soit d'une caution solvable s'obligeant solidairement, soit de la commune ou du département qui ne pourront obliger l'État à discuter tout d'abord le débiteur principal.

Les sommes restant dues par une Société coopéra-

tive d'habitations à bon marché ne pourront dépasser :

1° Le montant des rentes ou valeurs garanties par l'État appartenant à la société et déposées à la Caisse des dépôts et consignations ;

2° La réserve mathématique des polices d'assurances sur la vie pour lesquelles la société a fait l'avance des primes ;

3° Les sept dixièmes du prix d'achat ou de revient des immeubles dont la valeur se trouve représentée pour un cinquième au moins de la libération d'actions souscrites par des actionnaires remplissant les conditions prévues par l'article 3 de la loi du 10 avril 1908. Les dits immeubles doivent faire l'objet d'affectations hypothécaires au profit de la commune ou du département qui a donné sa garantie.

« En ce qui concerne les prêts que les sociétés auraient consentis à des actionnaires visés par l'alinéa précédent, la proportion des sept dixièmes s'applique aux créances hypothécaires de la société, dans les termes du paragraphe 3 et du dernier alinéa de l'article 5 de la loi du 10 avril 1908. »

En vertu de cette dernière loi, article 2, les Sociétés de crédit immobilier peuvent faire des prêts aux Sociétés d'habitations à bon marché — coopératives ou autres — pour celles de leurs opérations comportant acquisition de petites propriétés aux conditions de cette loi. Le taux maximum du prêt est alors fixé à 3 % ; parfois il ne dépasse pas 2,25 %. Mais alors, la loi exige qu'il ne s'agisse que d'une acquisition destinée à un individu, et elle a pris des mesures pour qu'il soit justifié que l'attributaire éventuel de l'im-

meuble remplit bien personnellement toutes les conditions imposées. Car la loi de 1908 ne permet pas aux Sociétés de crédit immobilier de prêter aux sociétés coopératives ou autres en vue de l'acquisition d'un terrain dont l'attribution n'est pas faite au moment du prêt quand même les membres de la société emprunteur rempliraient les conditions imposées par la loi de 1908.

Désormais, cette opération sera possible car le paragraphe 1 de l'article 29 de la nouvelle loi l'a autorisé dans les termes suivants :

« Les Sociétés de crédit immobilier régies par la loi du 10 avril 1908 peuvent consentir des prêts aux sociétés coopératives d'habitations à bon marché jusqu'à concurrence des quatre cinquièmes de la valeur des immeubles destinés à des coopérateurs remplissant les conditions prévues par l'article 3 de la loi précitée. »

Le rapporteur de la loi se plaît à voir dans cette disposition plus qu'une simplification de procédure et de formalités, plus même que la facilité pour les coopératives d'opérations plus vastes et conséquemment réalisées dans les conditions plus économiques par suite de leur caractère collectif. Il pense qu'elle « peut être le générateur légal de cités-jardins fondées par des coopératives d'habitations à bon marché ».

Ce n'est pas la seule extension des lois de 1908 et de février 1912 que contient cet article 29, car aux termes du paragraphe 3 de cet article. « Les Sociétés de crédit immobilier peuvent consentir des prêts hypothécaires aux Sociétés coopératives d'habitations

à bon marché pour leurs opérations de locations avec promesse d'attribution, lorsque la valeur des immeubles se trouve représentée pour un cinquième au moins par la libération d'actions souscrites par des actionnaires remplissant les conditions prévues par l'article 3 de la loi du 10 avril 1908. »

Le champ des opérations des Sociétés de crédit immobilier se trouve ainsi de plus en plus étendu et quelque peu dénaturé. Il s'agit bien encore, il est vrai, d'accession à la petite propriété dans les dispositions qui précèdent, puisque comme on a pu le remarquer dans les premier et troisième paragraphes précités, il s'agit « d'immeubles destinés à des coopérateurs remplissant les conditions prévues par l'article 3 de la loi de 1908 ou d'actionnaires remplissant ces mêmes conditions » et que le paragraphe 3 spécifie que les opérations en vue desquelles est fait le prêt sont des « opérations de location avec promesse d'attribution ».

Mais dans le paragraphe 2 de notre article, il ne s'agit plus du tout d'acquisition ni réalisée, ni même réalisable. Et cependant, on autorise encore l'intervention des Sociétés de crédit immobilier.

« Elles peuvent également prêter aux Sociétés coopératives d'habitations à bon marché dont tous les actionnaires, au moment de leur première souscription, ont plus de trois enfants et qui ont pour objet d'acquérir ou construire des maisons collectives *en vue de locations* jusqu'à concurrence des deux tiers au moins de la valeur des logements, aux actionnaires eux-mêmes ou à leurs familles. »

Les auteurs de la loi se sont bien rendu compte

qu'il s'agissait là d'une modification à la loi sur le crédit immobilier non seulement à son texte, mais à son esprit. Le rapporteur déclare qu'il aurait mieux valu les faire figurer dans un projet de révision des lois de 1908 et de 1912. Mais des besoins nouveaux se manifestent chaque jour, qui font que « dans la matière qui nous occupe et à l'époque où nous sommes la législation est à l'état de perpétuel devenir. » D'autre part, il paraît qu'elles se firent jour en partie à la VI^e conférence des Sociétés d'habitations à bon marché et qu'elles furent inspirées par M. Ribot lui-même, dont on connaît le rôle dans le vote de la loi sur l'accession à la petite propriété. Telles sont les raisons au moyen desquelles on explique qu'elles aient été accueillies par la Commission.

On ajoute que c'est encore « une forme de propriété individuelle au second degré », celle qui est constituée par la propriété d'actions d'une société coopérative construisant des maisons collectives lorsque la propriété des actions donne droit à un logement ou appartement dans ces maisons.

Il n'existe, dit-on encore, aucune bonne raison pour ne pas permettre aux Sociétés de crédit immobilier de prêter leur concours pour l'accession au logement dans une maison collective. On a vu les conditions auxquelles est soumise la mesure : les souscripteurs de cette coopérative spéciale devront tous avoir au moins trois enfants au moment de leur première souscription et les deux tiers au moins des logements de la maison collective construite par cette société ainsi formée devront être loués aux actionnaires ou à leurs familles.

On cite en exemple l'expérience d'une maison collective fondée et gérée par une coopérative ouvrière « l'Étoile de Limoges » qui a parfaitement réussi. On a donc été fondé à penser qu'une pareille œuvre méritait d'être encouragée surtout quand elle s'adressait aux familles nombreuses qui éprouvent tant et de si pénibles difficultés à se loger spécialement dans les grands centres.

Les associations reconnues d'utilité publique sont aussi désormais admises aux termes de l'article 30 de la nouvelle loi, par arrêté du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, après avis du ministre des Finances et du Conseil supérieur des habitations à bon marché, à bénéficier d'avances de l'État dans les mêmes conditions que les Sociétés de crédit immobilier régies par la loi du 10 avril 1908, à charge :

1° De limiter leurs opérations de prêts à leurs seuls adhérents et dans les conditions spécifiées par la dite loi ;

2° D'effectuer ces prêts à un taux qui ne peut dépasser 2 1/4 %.

3° De déposer préalablement à la Caisse des dépôts et consignations un cautionnement de 100.000 francs en valeur de l'État ou garanties par l'État.

Enfin l'article 31 soumet toutes les sociétés et associations qui obtiennent des prêts au taux réduit prévu par l'article 2 de la loi du 10 avril 1908 et par la présente loi, au contrôle de l'inspection des finances jusqu'à complet remboursement des prêts.

Telle est, du moins, dans ses dispositions essentielles, la législation spéciale applicable aux habitations dont nous avons précédemment déterminé les

caractéristiques et qui les font classer comme habitations à bon marché.

Mais, conformément au plan adopté par nous, nous avons laissé jusqu'à ce moment, complètement de côté un aspect de cette législation et non des moindres, c'est celui qui permet l'intervention des municipalités dans notre matière.

Nous allons l'étudier dans notre seconde partie.

DEUXIÈME PARTIE

ROLE DES MUNICIPALITÉS ET DES DÉPARTEMENTS EN MATIÈRE D'HABITATIONS A BON MARCHÉ

L'intervention des municipalités, ainsi que celle des départements dans notre matière, soulève la question de savoir quelle est, d'une manière générale, la limite des attributions de l'État en principe, des municipalités en particulier. La question est d'importance. Elle n'est autre que celle désignée sous un nom nouveau et barbare « le Municipalisme ».

En somme et quoi qu'il paraisse, elle est beaucoup plus haute et dépasse de beaucoup une question d'application comme dans l'espèce. Il s'agit, à vrai dire, d'une question de théorie que chaque système économique solutionne d'après ses principes spéciaux : les socialistes par l'affirmative, les individualistes par la négative.

A un point de vue un peu différent, jusqu'à la loi de 1906 et surtout jusqu'à celle de 1912, on pouvait discuter sur le rôle des municipalités en notre matière pour savoir s'il était ou non permis par la loi. Aujourd'hui cette question est tranchée. Il n'y a plus à discuter. Il semble infiniment préférable d'exposer l'éten-

due du rôle des municipalités et des départements, d'en fixer les limites légales.

Quant au point de savoir si cette intervention sera utile, si elle sera avantageuse, comment le pourrait-on savoir ? Aussi, nous a-t-il paru à la fois plus simple et plus sûr d'exposer dans cette deuxième partie, en deux titres distincts, les deux points suivants : dans un premier, nous montrerons comment en fait, on a été amené à cette intervention et comment on s'efforce de la légitimer ; dans un second, en quoi elle consiste et comment elle est réglée.

TITRE PREMIER

*Comment on est arrivé à l'intervention
des municipalités et comment on l'a justifiée*

SECTION I

Comment on y a été conduit

CHAPITRE UNIQUE

Les promoteurs de la loi de 1894 étaient de déterminés individualistes. Aussi, il n'aurait pu leur venir à l'idée de provoquer ou de favoriser l'intervention des municipalités en faveur de leur œuvre.

Leur conception n'était autre que celle que l'on a l'habitude de désigner sous une dénomination un peu bizarre et à allure étrange, « la liberté subsidiée ». Il s'agissait bien de venir un peu à son secours, nous avons vu comment dans notre première partie. Mais enfin, ce n'en était pas moins et toujours *la liberté* qu'on préconisait.

Déjà en 1900, en présence des résultats à peu près nuls produits par la loi de 1894, on commence à in-

voquer l'exemple plus ou moins probant des municipalités étrangères ; et le Congrès international des habitations à bon marché tenu à Paris, émet le vœu suivant, qui marque le premier encouragement dans la voie de l'intervention des municipalités :

« Les pouvoirs publics ont un rôle exact (*sic*) et considérable à remplir dans le mouvement des habitations populaires :

« 1° Ayant la responsabilité de la salubrité générale, ils puisent dans cet ordre d'obligations les droits qui y correspondent ;

« 2° Au regard de leurs agents, ils ont qualité, comme patrons ou entrepreneurs, pour leur procurer des habitations satisfaisant à certaines exigences et pour leur faciliter l'accession à la propriété de la maison de famille (*sic*) ;

« 3° En vertu de leur fonction générale d'activer l'évolution naturelle vers le progrès(?) ils peuvent promouvoir et soutenir les tentatives de l'association et de l'individu par un concours à modes variés, notamment :

« Par des atténuations fiscales, soit permanentes, soit temporaires, portant soit sur les impôts nationaux, soit sur les taxes locales, ces atténuations devant être assez sensibles pour être efficaces (*sic*) ;

« Par des subventions, promotrices ou auxiliatrices, soit aux groupements qui propagent la réforme, soit aux sociétés qui la réalisent, subventions qui peuvent être soit en argent, soit en nature ;

« Par la suppression des obstacles qui entravent les agents d'amélioration dans l'obtention de capitaux peu onéreux, par exemple en ouvrant des facilités de

crédit ou d'assurance auprès d'établissements publics ou d'utilité publique, qui possèdent des patrimoines propres et comme emploi de ces patrimoines :

« Par des facilités latérales, de nature à seconder le mouvement, par exemple : par le développement de moyens économiques de circulation urbaine rapide, qui permettent aux familles les plus humbles de loger à la périphérie des villes, sans perte sensible de temps pour se rendre sur le lieu de travail ;

« En même temps, par une collaboration aux entreprises d'amélioration soit par voie de prêts remboursables, soit par souscription d'actions de sociétés, *pourvu que ce mode soit limité et soumis à des conditions circonspectes ;*

« Ces diverses formes de concours, comme les formes nouvelles qu'il pourrait revêtir, devant toujours être établis par des lois égales pour tous, et venir en aide à l'initiative privée sans se substituer à elle et sans faire des pouvoirs publics les concurrents privilégiés de l'action libre. »

Nous avons tenu à citer en entier ce texte, parce qu'il montre bien le point où en était à cette date la question de l'intervention des municipalités en notre matière. Comme on a pu le voir, il y est question un peu de tout : de la salubrité générale et des obligations et des droits qui y correspondent, du droit pour les pouvoirs publics de loger leurs agents et « de leur faciliter l'accession à la propriété de la maison de famille », de leur fonction — discutable pour le moins — d'activer l'évolution naturelle vers le progrès.

En tous cas, on se bornait à y demander des subventions, « l'obtention de capitaux peu onéreux »

euphémisme dont il est facile de deviner toute la portée, des prêts en général, sous des formes diverses et... l'établissement du métropolitain.

Comme intervention des municipalités cela n'avait rien de bien exagéré, ni de bien inquiétant, tempéré surtout par les deux conditions auxquelles était subordonnée l'obtention de ces faveurs : pas de législation de classe et aide à l'initiative privée et non concurrence privilégiée dirigée contre elle.

Même limitée aux hypothèses prévues dans le vœu qui vient d'être reproduit, et subordonnée aux conditions énoncées, l'intervention des municipalités ne pouvait être tentée que si elle n'était pas contraire à la loi. Et pour le savoir, le Président du Comité des habitations à bon marché de la Seine ne crut rien pouvoir faire de mieux que de le demander au ministre de l'Intérieur, d'alors M. Waldeck-Rousseau, par la lettre ci-après que nous croyons devoir reproduire en entier, en raison de son intérêt historique, dans la question qui nous occupe. Nous la faisons suivre de la réponse adressée par le successeur de celui à qui elle avait été adressée, un changement de ministère s'étant produit dans l'intervalle.

Paris, le 9 novembre 1901.

Le Sénateur, Président du Comité des habitations à bon marché du département de la Seine, à M. Waldeck-Rousseau, Président du Conseil, ministre de l'Intérieur.

Monsieur le Président
du Conseil et cher Collègue,

Le problème de l'habitation salubre et à bon marché est posé de toutes parts ; il se rattache étroitement à la lutte contre la tuberculose et il est digne de l'énergique attention du gouvernement.

Partout, en Allemagne, en Angleterre, en Autriche, en Belgique, au Brésil, au Danemark, les pouvoirs publics sont intervenus de la manière la plus large et la plus efficace.

La France a voté la loi du 30 novembre 1894, qui porte le nom de loi Sigfried et qui édicte en faveur des constructeurs de maisons ouvrières un certain nombre d'encouragement, parmi lesquels il convient de noter surtout l'exemption de divers impôts et la faculté d'emprunter des capitaux à divers établissements publics, tels que la Caisse des dépôts et consignations, les hospices, les bureaux de bienfaisance, etc.

Jusqu'à présent cette loi, inspirée des plus nobles sentiments (*sic*), n'a pas produit les résultats attendus, et le problème de l'habitation ouvrière continue à se poser avec autant d'acuité, particulièrement dans le département de la Seine et la ville de Paris. Les statistiques du D^r Bertillon, chef des travaux statis-

tiques de la ville de Paris, sont à cet égard émouvantes. Le statisticien part de ce principe absolument incontestable qu'il y a *encombrement excessif* et dangereux pour la santé toutes les fois : 1° qu'un logement d'une pièce est occupé par plus de deux personnes ; 2° qu'un logement de deux pièces est occupé par plus de quatre personnes, et d'une manière générale toutes les fois qu'il y a plus de deux personnes par pièce dans un logement. Or, il a été constaté, lors du dénombrement de la population de 1896, qu'il y a à Paris 364.610 personnes logées dans ces conditions d'encombrement excessif, réparties dans 80.681 logements.

Voici d'ailleurs la décomposition de ces logements :

50.321	sont composés de 1 pièce et comprennent	178.228 hab.
24.184	— de 2 pièces —	137.715 —
5.367	— de 3 pièces —	41.063 —
809	— de 4 pièces ou plus —	7.604 —
En tout 80,681	logements servant à l'habitation de	364.610 per.

Telle est, d'après une statistique qui présente les plus sérieuses garanties d'exactitude, l'importance du nombre des personnes logées à Paris d'une façon antihygiénique et périlleuse à plus d'un titre.

Le Comité des habitations à bon marché de la Seine avait donc l'obligation étroite de chercher les moyens de remédier à une situation aussi triste. C'est ce qu'il a fait en toute indépendance et voici le projet auquel il s'est arrêté et qui consiste dans la formation d'une grande Société de construction.

A. — Constitution d'une société anonyme, rentrant dans le cadre de la loi Sigfried, ayant pour but la construction et la location d'habitations à bon mar-

ché pour Paris et le département de la Seine. Le capital à l'origine ne devrait pas être inférieur à 1 million et il serait formé, soit entièrement par des souscriptions, soit pour partie par les apports des sociétés déjà existantes ;

B. — Entente de cette société avec le département, la ville de Paris ou l'Assistance publique, pour l'acquisition à des conditions favorables ou la location par bail emphytéotique de quatre-vingt-dix-neuf ans de terrains du *domaine public (sic)* ; dans ce dernier cas, il pourrait être stipulé que les terrains et les constructions feront retour au département et à la ville à l'expiration du bail ;

C. — Émission d'obligations jusqu'à concurrence de 10 millions pour faire face à la dépense des constructions ; ces obligations seraient garanties par le département ou par la ville qui auraient pour gage le produit des loyers et la valeur des immeubles leur faisant retour ; une pareille garantie permettrait de placer les obligations au pair et à 3 % peut-être au-dessous.

Avant de pousser plus avant la réalisation de ce programme qui semble devoir rencontrer l'approbation du Conseil municipal de Paris ou du Conseil général de la Seine, j'ai dû me préoccuper d'une question, neuve dans notre pays, celle de savoir si un Conseil municipal ou un Conseil général peut légalement garantir les obligations d'une société d'intérêt général comme celle que nous voulons créer, et, d'une manière générale, dans quelle mesure les assemblées départementales et communales peuvent intervenir dans la construction d'habitation à bon

marché. Dans la plupart des pays qui nous environnent, la question est résolue par l'affirmative : voici d'ailleurs quelques détails sur l'œuvre réalisée à l'étranger par divers pouvoirs locaux.

ALLEMAGNE. — Les communes de Worms, Ulm, Carlsruhe, Mannheim, Pforghheim, construisent elles-mêmes des habitations ouvrières. L'État de Brunswick a construit 157 petits logements sur ses terrains. Le Conseil municipal de Strasbourg a voté en 1889, 400.000 marks pour la construction de maisons ouvrières.

La ville de Düsseldorf a décidé de construire à ses frais des habitations à bon marché destinées à être louées.

Les communes de Bonn, Cronenberg, Dillingen, Düsseldorf, Duisbourg, Heerdt, Cologne, Lennep, Linn, Saarbrück, cèdent à prix réduit des terrains communaux aux associations de construction. Les municipalités d'Andernach, Bonn, Benrath, Cronenberg, Dilken, Duren, Duisbourg, Erkrath, Emmerich, Euskirchen, Heerdt, Hilden, Kreuznach, Linn, Lüttringhausen, Malstatt, Burbach, Mayen, Neuss, Neviges, Odenkirch, Ohligs, Rath, Solingen, Saarbrück, Velbert, Wald, Wersmelskirchen, ont pris, souvent pour des sommes importantes, des parts d'intérêt ou actions des associations de construction qui fonctionnent dans leur rayon. Les municipalités de Barmen, Beeck, Gelsenkirchen, Gladbach, Kempen, Mulheim sur la Ruhr, Saarbrück, prêtent aux associations de construction d'habitations à bon marché aux taux réduits de 2 1/2, 3 et 3 1/2 %. Les communes de Corschenbrach, Cronenberg, Dillingen, Duisbourg,

Emmerich, Heiligenhaus, Kaldenkirchen, Lennep, Lüttringhausen, Neviges, Chligs, Rath, Remscheid, Solingen, Wald, Wersmelskirchen, ainsi que l'arrondissement de Gummersbach, ont entrepris de garantir les emprunts que les associations de construction pratiquent ailleurs que chez elles. Dans les villes d'Aix-la-Chapelle, Bonn, Dillingen, Düsseldorf, Duisbourg, München, Gladbach, Cologne, Mülheim sur la Ruhr, Saarbrück, Wald, les constructeurs de maisons à bon marché sont exemptés de tout ou de partie des droits de voirie. (*Compte rendu du Congrès des habitations à bon marché de Paris en 1900.*)

Ajoutons que le Conseil municipal de Francfort vient d'adopter dans sa séance du 16 juillet dernier un projet tout à fait analogue à celui du Comité de la Seine et qui a pour objet la construction sur 9.600 mètres carrés de 30 maisons à 3 étages et de 45 maisons à 2 étages. (*Revue municipale, numéro du 28 septembre 1901.*)

ANGLETERRE. — La loi du 18 août 1890 autorise les autorités locales à exproprier des îlots de maisons insalubres et à construire des maisons pour les louer.

D'après une loi votée en 1899 les mêmes autorités locales peuvent emprunter auprès des commissaires de prêts pour travaux publics et prêter aux particuliers pour l'acquisition de petites maisons, jusqu'à concurrence des $\frac{4}{5}$ de l'estimation et d'un maximum de 240 livres (6.048 fr.) La première de ces lois a reçu des applications fort nombreuses. Il résulte des renseignements apportés au Congrès de Paris en 1900, que le Conseil du Comté de Londres a exproprié quantité de logements malsains et construit des mai-

sons pour 10.060 personnes. Il édifie actuellement des habitations pour 5.900 personnes et exproprie des îlots insalubres pour faire place à 10.500 personnes. Lorsque tous les projets en cours seront exécutés, le Conseil aura logé 42.000 personnes.

Ce mouvement n'est pas spécial à Londres. La ville de Glasgow a établi sept maisons meublées, dont six pour les hommes et une pour les femmes, plutôt un hôtel de famille pour les veufs et les veuves chargées d'enfants : elle a construit en outre 1.700 maisons ouvrières ordinaires. Les villes d'Aberdeen, Birmingham, Barnes, Hornsey, Huddersfield, Leicester, Liverpool, Manchester, Richmond, Salford, Wexford, Wigan, etc, ont établi des maisons pour les mettre en location. (*Les habitations à bon marché en Angleterre par Ch. Baulez.*)

BELGIQUE. — Le magnifique mouvement en faveur des constructions ouvrières créé par l'intervention de la Caisse générale d'Épargne et de Retraites a été suivi par les administrations locales. En juillet 1899, les hospices de Bruxelles ont souscrit pour 400.000 fr. d'actions dans une grande société de constructions populaires. La commune de Schaerbeek a fondé une société analogue au capital de 1.000 actions de 250 fr., 800 de ces actions sont souscrites par la commune, le reste est pris par le Conseil des hospices, le bureau de bienfaisance, une société coopérative et quelques particuliers. Le Conseil communal de Molenbeck-Saint-Jean vote la formation d'une société coopérative au capital de 250.000 francs et la participation de la commune comme première actionnaire pour 50.000 francs le surplus étant souscrit par le Conseil

des hospices, le bureau de bienfaisance et les particuliers. Le Conseil communal de Bruxelles prend l'initiative d'une Société anonyme d'habitations ouvrières, constituée en mars 1900, au capital de 1.300.000 fr. en 13.000 actions de 100 francs, la ville en souscrit 3.000.

La commune de Saint-Gilles va construire des maisons ouvrières à loyer, avec un étage pour un ou deux ménages et avec trois étages pour huit ménages. La ville de Gand est sur le point d'entreprendre des travaux analogues avec une partie du boni provenant de la conversion des emprunts. (*Compte rendu du Congrès des habitations à bon marché de Paris en 1900.*)

DANEMARK. — Une loi du 28 février 1898 autorise l'État à prêter une somme de 2.800.000 francs (au taux de 4 % amortissement compris) aux communes et aux sociétés qui construiront des habitations à bon marché.

SUISSE. — La ville de Berne a construit 86 maisons coûtant 429.920 francs et a voté la construction de 26 nouvelles maisons. Neuchâtel a dépensé 160.000 francs pour le même objet. Lucerne a acheté des terrains dans ce but. Genève a décidé la construction de 12 maisons à 4 étages comprenant en tout 466 pièces.

Ces exemples montrent que la question de l'intervention des autorités locales et particulièrement des municipalités est résolue en fait et les délibérations du Congrès de Paris sont à cet égard décisives. Il est vrai que par un scrupule très compréhensible dans l'étude de cette délicate matière le Congrès n'a pas

voulu statuer sur le principe de la construction directe par les municipalités, réservant ce soin à un prochain congrès. Mais, en dehors de la construction directe qui doit faire l'objet de nouvelles délibérations, le Congrès a admis tous les modes d'intervention des autorités locales et décidé que celles-ci avaient le devoir d'encourager la construction d'habitations ouvrières par tous les moyens en leur pouvoir : atténuations fiscales, subventions, prêts, souscriptions d'actions, garanties d'intérêt, etc...

Rien ne s'opposerait donc à ce que la proposition du Comité des habitations à bon marché de la Seine, qui a reçu la consécration de la pratique et l'approbation du Congrès, fût mise à exécution. Malheureusement, il nous faut compter en France avec une doctrine mal définie, qui ne se trouve écrite dans aucune loi, et qui a interdit maintes fois aux communes de réaliser des réformes désirables : on pourrait l'appeler la doctrine des fonctions naturelles et des compétences normales de l'État et de la Commune. Cette doctrine qui ne paraît découler d'aucun article de nos codes, serait au contraire formellement condamnée par les articles 145, § 2 et 147, § 2 de la loi du 5 avril 1884, qui refusent à l'autorité chargée du règlement des budgets communaux le droit de supprimer ou de réduire, dans certains cas, les crédits votés par les Conseils municipaux : dans les espèces auxquelles ils s'appliquent, ces articles proclament en effet le droit pour les communes de faire les dépenses qu'elles jugent à propos.

Elle a cependant reçu dans ces derniers temps des applications nombreuses et tout le monde connaît

les bizarreries de jurisprudence auxquelles elle a donné lieu. Il n'y a pas longtemps encore que l'on refusait aux communes le droit de vendre du gaz d'éclairage, alors qu'on leur permettait de vendre de l'eau, dans ces dernières années, le Conseil d'État a interdit à une commune d'exploiter une pharmacie municipale (Roubaix) et il a permis à une autre municipalité d'établir un service médical gratuit à la disposition de tous les habitants (commune d'Aizeray, Côte-d'Or).

Il est inutile de multiplier ces exemples ; qu'il suffise de démontrer que la proposition du comité peut très bien s'accorder avec la doctrine des compétences. En effet la commune est intéressée au plus haut degré à la santé et à la moralité publiques ; c'est même un fait aujourd'hui indiscutable dans notre législation que les questions d'hygiène sont avant tout entre les mains des municipalités.

Or personne ne conteste que les logements insalubres sont les foyers des épidémies et les gîtes de la promiscuité et de l'abaissement des mœurs. Comment pourrait-on, dans ces conditions, empêcher les communes d'intervenir d'une manière pratique dans l'amélioration du logement populaire, c'est-à-dire dans l'amélioration de la santé publique ? L'initiative privée, livrée à ses seules forces, est malheureusement impuissante à résoudre à elle seule le difficile problème l'habitation économique.

Il n'est pas possible d'assister passivement à la propagation du fléau tuberculeux qui découle en grande partie du logement insalubre, et des mesures coercitives d'ordre sanitaire ne sauraient suffire à

préserver des maladies épidémiques et des habitudes vicieuses des milliers d'êtres humains entassés dans des taudis infectes. En présence de l'insuffisance de l'initiative privée, il est indispensable de recourir à d'autres moyens, et ces moyens sont une intervention active des municipalités.

Tels sont les sentiments qui ont inspiré le Comité des habitations à bon marché de la Seine dans la préparation du programme que j'ai l'honneur de vous soumettre et sur lequel je serais heureux, monsieur le Président et cher Collègue, de connaître votre avis autorisé de juriste et d'administrateur.

Veuillez agréer, monsieur le Président et cher Collègue, l'assurance de ma haute considération.

Le Sénateur, Président du Comité des habitations à bon marché de la Seine.

PAUL STRAUSS.

Lettre de M. le Président du Conseil, ministre de l'Intérieur à M. Paul Strauss, sénateur, Président du Comité des habitations à bon marché du département de la Seine.

Paris, le 23 juillet 1902.

Monsieur le Sénateur et cher Collègue,

Vous avez bien voulu appeler l'intérêt de mon prédécesseur la question des habitations à bon marché. A ce sujet, vous avez exprimé le désir d'avoir l'avis de l'Administration centrale sur le point de savoir dans quelle mesure la ville de Paris et le département de la Seine pourraient légalement prêter leur con-

cours à une Société constituée en vue de la construction de ces habitations, qu'il s'agisse soit d'acquérir les terrains nécessaires, soit de garantir les obligations à émettre pour l'exécution des travaux.

M. le ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes a, de son côté, consulté mon département sur la même question envisagée au point de vue des communes et des départements en général.

Je crois répondre à l'objet de votre lettre en vous adressant ci-joint une copie de la dépêche que je viens de faire parvenir à mon collègue.

Agréez, monsieur le Sénateur et cher Collègue l'assurance de ma haute considération.

*Pour le Président du Conseil,
ministre de l'Intérieur et des Cultes,*

Le Secrétaire général

EDGARD COMBES.

*Lettre de M. Le Président du Conseil, ministre de
l'Intérieur à M. le ministre du Commerce et de
l'Industrie.*

Paris, le 8 juillet 1902,

Monsieur le ministre et cher Collègue,

Vous avez exprimé le désir d'avoir mon avis sur le point de savoir si les Assemblées départementales et communales pourraient concourir au développement de l'œuvre des habitations à bon marché et notamment si elles seraient admises à garantir les obligations d'une société fondée en vue de cette œuvre.

Les départements et les communes peuvent, conformément à l'article 2 de la loi du 30 novembre 1894, allouer des subventions aux Comités des habitations à bon marché. Mais, à mon sens, là se borne leur intervention légitime en pareille matière, et il ne semble pas qu'en l'état actuel de la législation, ces collectivités puissent être autorisées soit à pourvoir directement à la construction de maison à bon marché, soit à garantir les obligations souscrites pour cet objet par des Sociétés privées.

Le Conseil d'État a eu l'occasion, dans ces dernières années, de se prononcer sur diverses affaires qui présentent une certaine analogie avec l'espèce actuelle.

Ainsi il a reconnu qu'il n'appartient pas aux communes d'établir une pharmacie municipale, la fabrication, l'achat et la vente des médicaments constituant des opérations étrangères aux attributions légales des municipalités (avis du 2 août 1894, ville de Roubaix).

De même les communes ne peuvent pas, en principe et sauf des circonstances exceptionnelles, intervenir pour procurer les soins médicaux aux habitants, en dehors du service organisé par la loi du 25 juillet 1893 sur l'assistance médicale. Le Conseil d'État a, en conséquence, annulé comme prise en dehors des attributions légales de l'Assemblée la délibération par laquelle un Conseil municipal avait voté un traitement annuel à un médecin chargé de soigner gratuitement tous les habitants de la commune (décision au contentieux, 29 mars 1901, commune d'Olmeto).

Une autre décision du 1^{er} février 1901 a également annulé une délibération du Conseil municipal de

Poitiers, qui avait voté une subvention de 9.500 francs en faveur d'une société coopérative de boulangerie, par le motif que, s'il peut appartenir aux Conseils municipaux dans des circonstances exceptionnelles, de prendre des mesures en vue d'assurer l'alimentation publique, il n'existait pas, dans l'espèce, de circonstances pouvant justifier l'intervention de l'assemblée communale.

Or, s'il ne rentre pas dans les attributions des municipalités d'intervenir pour procurer aux habitants les soins médicaux ou pharmaceutiques ou pour subvenir à leur alimentation, il ne paraît pas qu'elles puissent davantage intervenir pour leur procurer le logement, sauf, bien entendu, dans les circonstances calamiteuses qui justifieraient une dérogation aux règles ordinaires.

Il en est de même pour les départements.

C'est ainsi que, par analogie de motifs, le Conseil d'État, dans sa séance du 24 mai 1896, a émis l'avis que les départements n'ont pas qualité pour créer un service d'assurances contre l'incendie.

D'après ces considérations, je suis porté à penser qu'en l'état actuel de la législation, les communes et les départements ne sauraient être autorisés soit à pourvoir directement à la construction de maisons à bon marché, soit à garantir les obligations souscrites pour cet objet par des sociétés privées.

Si donc leur concours paraissait nécessaire au développement de l'œuvre, il devrait être spécialement prévu et autorisé par de nouvelles dispositions législatives. Peut-être conviendrait-il d'ailleurs de compléter ces dispositions en prescrivant certaines mesures

propres à sauvegarder les intérêts des départements et des communes dans les entreprises auxquelles ils seraient appelés à concourir.

J'ajouterai que, si vous jugiez à propos de mettre la question à l'étude et d'instituer une Commission à cet effet, mon administration serait toute disposée à prendre part, au besoin, aux travaux de cette Commission.

Agréez, etc...

Une Commission extraparlamentaire, formée par les soins des ministres du Commerce et de l'intérieur, reçut la mission de préparer les changements à apporter à la législation. Elle s'inspira dans une large mesure de la résolution précitée du Congrès international de Paris. Ses décisions, consignées dans l'article 6 de la loi de 1906, écartaient la construction directe, mais permettaient aux communes, ainsi que nous l'exposerons plus loin en détail, de se constituer des ressources en vue des habitations à bon marché, de prêter aux sociétés ou de souscrire leurs obligations, même leurs actions à des conditions déterminées, garantir leurs dividendes, les subventionner soit en argent soit en remise de taxes locales ; elles pouvaient encore faire à ces sociétés des apports ou des cessions de gré à gré de terrains et de constructions.

Ces divers modes d'intervention des communes ont été maintenus par la loi de 1912. Et il leur en a été ajouté de nouveaux et de très importants. On est allé, ainsi que nous le verrons, jusqu'à la construction directe par les communes avec ou sans le palliatif d'un établissement public nouveau, tout exprès créé dans

ce but et dénommé : « Office public d'habitations à bon marché ».

Avant de faire connaître les solutions diverses adoptées à cet égard, il convient de faire un exposé et un examen critique des raisons mises en avant pour justifier cette orientation nouvelle de la législation.

SECTION II

Justification d'une intervention toujours plus étendue des municipalités en matière d'habitations à bon marché.

Les motifs invoqués sont les suivants: l'insalubrité des habitations d'un prix modeste et leur surpeuplement commandés l'un et l'autre par le prix de leur loyer, toujours croissant et enfin l'exemple de l'étranger. Nous allons consacrer un chapitre à chacun de ces points.

CHAPITRE PREMIER

Insalubrité et surpeuplement des logements correspondant à ceux des catégories prévues par les lois sur les habitations à bon marché.

Les documents récents et contenant des renseignements précis sur le plus ou moins de salubrité des habitations et sur ce qu'on a appelé le « surpeuplement » font défaut sur l'état de salubrité des maisons, il n'existe qu'une enquête privée des D^{rs} du Mesnil et Mangeot (1) et une enquête officielle faite à l'occasion du recensement de 1906 (2).

1. Enquête sur les logements et professions. *Revue scientifique*, du 21 février 1903 et Paris Chaix, 1898.

2. Enquête sur l'habitation ouvrière, 1906. Publication du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale.

Tel membre du Parlement a jugé bon de consulter sur ce point un certain nombre de maires de grandes villes à l'occasion cette fois d'un projet de loi qu'il était chargé de rapporter devant l'une ou l'autre chambre. C'est de ces divers documents que nous allons nous efforcer de dégager une notion aussi rapprochée que possible de la réalité, touchant l'état de salubrité des logements en France.

En 1906, notamment, on a procédé de la manière suivante : on a demandé aux recensés des 616 villes de plus de 5.000 habitants des renseignements spéciaux sur leur logement. Comme on ne pouvait publier tous les renseignements recueillis, on a fait choix de 50 villes, de grande, moyenne et minime importance et on a négligé ce qui concernait les logements de plus de quatre pièces. On s'est attaché pour déterminer la salubrité d'un logement aux deux points suivants : l'absence de fenêtre et celle de water-closet.

Il y avait à Angers	57	logements sans fenêtre.
— à Nantes	500	— —
— à Bourges	135	— —
— à Brest	200	— —
— à Toulouse	423	— —
— à Bordeaux	743	— —

En ce qui concerne les water-closet, c'est une proportion par 100 logements que nous donne l'enquête et non plus un nombre absolu.

à Bordeaux 84 % des logements ont des cabinets d'aisance.

à Amiens	41	—	—
à Bar-le-Duc	30	—	—
à Rouen	17	—	—
à Nantes	11	—	—
à St-Etienne	8	—	—
à Lille	5	—	—
à Bessèges	4	—	—
à Fougères	0,75	—	—

Dans les réponses obtenues à la suite des consultations dont nous avons parlées et dont ont pris l'initiative des membres du Parlement, il s'agirait de savoir pour les utiliser en connaissance de cause à quel critérium se sont attachés les correspondants.

C'est ainsi que M. Honnorat qui les cite dans son rapport sur l'expropriation pour insalubrité, le Directeur du bureau d'hygiène de Tours écrit que c'est par centaines qu'il faudrait compter les immeubles insalubres dans cette ville, le maire de Toulouse signale comme insalubre un quartier tout entier, celui d'Angers, 2.000 immeubles, celui de Lyon, 1.800 à 2.000 immeubles, dont 700 à 800 non susceptibles d'amélioration, celui de Roubaix 10.000, celui de Troyes 2.000 dont la moitié ne saurait être améliorée, à Lille, 365. Au contraire à Bordeaux, à Rouen, à Nice, il y aurait très peu d'immeubles dans ce cas, à Bourges, à Rennes, il n'y en aurait que 50, à Versailles il n'y en aurait pas.

A côté de l'insalubrité des logements dont les caractères sont plus ou moins largement entendus, il

y a le surpeuplement ou l'encombrement ; une enquête qui n'a porté que sur la ville de Paris a été faite lors du recensement de 1891. M. Bertillon en a publié les résultats dans une brochure parue en 1895 (1). Des renseignements de même nature peuvent être tirés de l'enquête 1886 dont nous avons déjà parlé.

D'après l'éminent statisticien, il y a encombrement ou surpeuplement lorsque le nombre des membres du ménage dépasse le double du nombre de pièces, par exemple lorsqu'un logement de trois pièces est occupé par 7 personnes ou lorsqu'un logement de 4 pièces est occupé par 9 personnes.

Des renseignements recueillis à Paris en 1891 il résulte qu'à cette date de 35 % des familles de 2 personnes disposaient de plus d'une pièce par personne que 27,70 des familles des personnes jouissaient du même avantage. Mais la proportion s'abaissait à 20 seulement pour les familles de 4 personnes, à 18 pour celles de 5 personnes, et à 13 pour celles de 6 personnes.

La définition ci-dessus du surpeuplement étant admise, on constatait que :

1. *Essai de statistique comparée du surpeuplement des habitations à Paris et dans les grandes capitales européennes.* Paris. Chaix.

Nombre de ménages vivant dans des logements composés de :	Nombre de ménages composés de :						Totaux
	3 per- sonnes	4 per- sonnes	5 per- sonnes	6 per- sonnes	7 à 9 per- sonnes	10 per- sonnes et plus	
1 pièce.....	28.475	10.429	3.462	1.161	490	14	44.031
2 pièces.....	»	»	13.913	6.026	3.711	98	23.748
3 pièces.....	»	»	»	»	4.575	173	4.748
4 pièces.....	»	»	»	»	»	178	178
Total des ménages trop étroitement logés.	28.475	10.429	17.375	7.187	8.776	463	72.705
En multipliant ces chiffres par le nombre de personnes on obtient le nombre de personnes mal logées.	× 3	× 4	× 5	× 6	× 8	× 10	
	85.425	41.716	86.875	43.122	70.208	4.630	331.976

Il y avait donc à cette date 331.976 Parisiens, c'est-à-dire 14 % d'entre eux vivant à l'état d'encombrement excessif défini plus haut. Cet encombrement se rencontrait dans les arrondissements excentriques (Passy et Batignolles exceptés).

La carte de cet encombrement coïncidait remarquablement avec celle de la mortalité, parce que l'encombrement et la mortalité résultent l'un et l'autre de la misère.

L'enquête démontrait en outre que plus les familles étaient nombreuses, plus il était fréquent qu'elles fussent mal logées. De la comparaison avec les autres grandes capitales, il résultait aussi que le nombre des logements composés d'une seule pièce était incomparablement plus grand à Paris. M. Bertillon, l'explique en disant que cela tient à ce que le Parisien, même très pauvre et isolé ne se soumet pas à

la promiscuité fâcheuse des schlaifleute (locataires de lit) : ceux-ci n'existent pas à Paris. L'homme le plus pauvre préfère vivre seul, afin de vivre chez lui.

M. Bertillon constate que l'encombrement est encore plus fréquent à Berlin, à Budapest, à Saint-Petersbourg, à Moscou qu'à Paris.

La proportion pour 100 habitants était les suivantes pour ces diverses villes aux différentes dates où ont été faites les constatations.

Paris	14 %
Berlin	28 %
Vienne	28 %
Budapest.	74 %
Saint-Petersbourg.	46 %
Moscou	31 %

Voici maintenant, au point de vue qui nous occupe, les résultats de l'enquête de 1906. Elle a porté sur toutes les villes de plus de 5.000 habitants. Mais les résultats ont été établis pour 50 villes sur 616, choisies comme nous avons dit.

Résultats d'ensemble des 50 villes retenues :

Population	3.145.348
Nombre de logements.	983.536
Nombre de pièces	2.904.761
Moyennes :	
Par 10 logements	33 habitants
Par 10 logements	30 pièces
Par 10 pièces	11 habitants

On a donc un peu plus d'un habitant par pièce en combinant ensemble tous les logements, grands et petits, riches ou pauvres.

Mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit ici de moyennes. Elles masquent ici comme toujours des écarts considérables que peut seule faire apparaître l'étude des chiffres de détail qui ont servi à les former.

En voici quelques-uns :

Villes	Population	Nombre de pièces	Nombre d'habitants par 10 pièces
Lille	197.691	167.800	12
Nantes	123.262	103.275	12
Saint-Denis	62.362	50.355	12
Cherbourg	35.517	27.654	13
Limoges	81.635	62.307	13
Saint-Etienne	140.423	97.050	13
Bessèges	8.196	5.757	14
Mayenne	14.129	10.420	14
Tulle	14.916	10.946	14
Brest	71.163	43.059	17
Concarneau	7.887	3.612	22

Les résultats de l'enquête pour les familles nombreuses c'est-à-dire celles dont l'effectif est supérieur à quatre, sont particulièrement intéressants en ce qui concerne certaines villes encombrées.

Qu'on en juge par le tableau suivant :

Villes	Nombre d'habitants par dix pièces suivant que le logement contient					
	Per- sonnes	Per- sonnes	Per- sonnes	Per- sonnes	Per- sonnes	Per- sonnes
	5	6	7	8	9	10
Amiens . . .	»	»	»	26	28	30
Brest . . .	17	30	30	31	»	»
St-Etienne .	22	27	31	36	40	37
Fougères .	29	31	31	35	»	»
Nantes . . .	»	24	30	34	35	40
Concarneau	34	39	45	48	45	73

Les logements *d'une seule pièce* ont fait l'objet d'une étude séparée. Les résultats sont les suivants :

Nombre de logements d'une seule pièce . 211.325

Population qui les habite. 394.687

Rapport de cette population à la popula-

tion totale 12 %.

Nombre moyen des habitants par pièce . 19

En dehors de la moyenne générale, quelques renseignements particuliers sont fort édifiants :

Saint-Étienne 20 %.

Le Puy 22 %.

Brest 42 %.

Fougères 48 %.

Concarneau 60 % (1).

A Paris cette proportion est de 26 % soit 229.755 sur 860.784. Or, sur ce chiffre de 229.755 logements d'une seule pièce.

1. Documents de la Prévoyance sociale, Enquête sur l'habitation ouvrière, 1906.

6.380	sont occupés par 1	personne
4.500	—	2 —
1.708	—	3 —
689	—	4 —
286	—	5 —
93	—	6 —
30	—	7 —
14	—	8 —

En faisant la moyenne on a 1.708 logements d'une seule pièce abritant 3 personnes (1).

Il est à craindre qu'à Paris en particulier, le surpeuplement se soit aggravé depuis dix ans dans de redoutables proportions. Il n'est pas possible de l'établir d'une manière certaine, aucune statistique n'ayant été faite à cet égard depuis cette date. Mais il est permis de l'inférer avec quelque certitude des faits suivants.

Entre 1901 et 1906, la population de Paris s'est accrue de 62.172 unités, et entre 1906 et 1911 de 124.255 unités.

D'autre part, pendant que la population augmentait dans ces proportions, l'excédent des locaux démolis par rapport aux locaux créés ne cessait de s'accroître.

Il a été en effet en :

1906 de 8.862

1907 de 6.031

1. Rapport de M. Turot au Conseil municipal de Paris. Séance du 24 juin 1907, *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1907, p. 316. Ce même rapport fait ressortir que 37 % des habitants de Paris sont insuffisamment logés et 14 % se trouvent dans des conditions de surpeuplement.

1908 de 6.047

1909 de 4.840

1910 de 6.055

Voici la statistique en ce qui concerne les logements de moins de 500 francs pour les trois dernières années.

	Créés	Démolis
1908.	5.881	3.033
1909.	4.707	2.814
1910.	4.211	1.963

Comme nous aurons occasion de le constater au chapitre suivant, le nombre des locaux vacants diminue dans des proportions inquiétantes : il était en :

1899 de 42.571

1906 de 31.186

1908 de 20.807

1911 de 10.795

La diminution est bien autrement considérable si on n'envisage que les logements de moins de 500 fr.

Au 1^{er} décembre 1912 il n'y avait plus que 2.421 logements de cette catégorie vacants contre 3.633 au 1^{er} janvier de la même année et 26.226 en 1899.

Au 1^{er} janvier 1911, le prix moyen des logements parisiens est de 604 francs. Celui des logements édifiés en 1912 est de 1.228 francs.

En 1912 on n'a créé que 1480 logements de moins de 300 francs, et on en a démoli 2.366.

La moyenne des loyers de logements démolis en 1912 est de 487 francs, celle des logements construits de 1.228 francs.

Ces divers renseignements statistiques prennent toute leur valeur quand on sait l'influence de l'habitation sur la propagation des maladies, telles que la tuberculose et le cancer. Nous nous contenterons à ce point de vue qui échappe totalement à notre compétence de reproduire un article de M. Paul Juillerat, l'éminent fondateur du casier sanitaire de la ville de Paris. Cet article est intitulé : « La politique sanitaire des habitations dans la lutte contre la tuberculose ». Il est suivi d'un vœu émis par le Congrès sanitaire de Rome :

« Après avoir exposé les études poursuivies à Paris depuis le 1^{er} janvier 1894 pour déterminer la part qui revient à l'habitation dans la propagation de la tuberculose, le rapporteur conclut que l'on peut considérer comme acquises au moins pour Paris, les lois suivantes :

1^o Dans les maisons, la mortalité tuberculeuse est proportionnelle à la hauteur des maisons, et inversement proportionnelle à la surface des espaces libres qui les entourent ;

2^o L'absence d'éclairage direct dans les chambres habitées les transporte presque fatalement en foyers actifs de tuberculose ;

3^o Partout où il a été possible de faire disparaître les chambres habitées sans air et sans lumière, et où on a pu y faire pénétrer l'air pur et surtout la lumière solaire directe, on a obtenu une importante diminution dans le chiffre de la mortalité et de la morbidité tuberculeuses ;

4^o Dans les quartiers anciens, où les rues sont très étroites, les cours intérieures excessivement ré-

duites et les maisons très élevées et où, par conséquent, les locaux habités restent toujours obscurs; aucune amélioration intérieure des maisons n'a eu d'influence sur la mortalité tuberculeuse ;

5° En dehors de ces quartiers spéciaux, la suppression de la transformation des chambres sans air et sans lumière a dans 816 maisons, abouti en deux ans, à une diminution des décès tuberculeux se montant à 16,60 sur 10.000 habitants ;

6° Enfin en comparant la mortalité pendant quinze années consécutives dans trois quartiers de Paris, il semble établi que dans le quartier le plus frappé, près de la moitié des décès tuberculeux sont dus à l'absence d'air et surtout de lumière dans les logements ;

Le rapporteur, en se basant sur toutes ces constatations, croit devoir soumettre au Congrès les vœux suivants qui ont du reste été déjà adoptés par le Congrès international de la Tuberculose de Paris, en 1905, ainsi que par les Congrès d'assainissement de l'habitation.

Le Congrès émet le vœu

1° Que dans la lutte contre la tuberculose, les autorités compétentes des différents pays donnent une place prépondérante à tout ce qui peut assurer l'aération et surtout l'éclairage par la lumière solaire directe de toutes les pièces destinées à l'habitation humaine, cette habitation fût-elle seulement temporaire ;

2° Pour obtenir ce résultat, l'orientation des rues, leur largeur et la hauteur des maisons qui les bor-

dent doivent être réglées de telle manière que les façades des maisons puissent recevoir dans toute leur hauteur au moins pendant une partie de l'année les rayons directs du soleil ;

2° Les cours intérieures doivent répondre aux mêmes conditions sanitaires que les rues ;

4° Aucune pièce ne pourra être livrée à l'habitation, même temporaire (cuisine, atelier, etc.), si elle ne peut être éclairée suffisamment par la lumière naturelle ;

5° Tout local qui a été habité par un tuberculeux ne doit être mis en location ou occupé par une autre personne qu'après avoir été désinfecté avec soin ;

6° Dans l'aménagement intérieur des maisons, les précautions les plus minutieuses doivent être prises pour que l'air ne puisse être vicié et notamment pour que l'oxyde de carbone provenant des appareils de chauffage ne puisse s'y répandre et y séjourner ;

7° Enfin au premier rang des préoccupations sanitaires des pouvoirs publics, doit se placer le souci de faire disparaître, en prenant bien entendu des mesures pour conserver les édifices ayant une valeur esthétique ou historique, les vieux quartiers des villes, à rues étroites, à maisons élevées, où la population entassée sans air et plongée dans l'obscurité, paie le plus lourd tribut à la tuberculose.

Nous aurions à compléter ces renseignements par quelques aperçus relatifs à l'influence du logement au point de vue moral. Sous ce rapport qui ne se sépare guère du point de vue physiologique, nous nous bornerons à quelques indications tant la chose est patente et va pour ainsi dire de soi.

CHAPITRE II

L'augmentation du prix des loyers et la situation faite aux familles nombreuses

La hausse des loyers n'a pas à être démontrée, ni à Paris ni dans le reste de la France. Elle constitue un fait que personne ne songe à mettre en doute. Si des divergences peuvent s'élever à cet égard, elles ne peuvent porter que sur le quantum de cette augmentation et sur ses variations selon les localités.

Aussi, les renseignements groupés dans ce chapitre ne sont-ils pas destinés à établir une vérité évidente, mais bien plutôt à faire apparaître l'importance, dans certains cas effrayante de l'augmentation. Et celle-ci n'étant pas contestée on voit tout de suite l'argument qu'il est possible d'en tirer en faveur de l'intervention de plus en plus étendue et de plus en plus active des communes : celle-ci permettra d'entraver la hausse des prix. Les constructions faites par les communes serviront de *régulateur des prix*, tout comme les tarifs et les procédés d'exploitation de l'Ouest-État devaient servir de modèle et de régulateur pour les autres réseaux. On le voit ; c'est toujours la même antienne. Les déconvenues même les plus retentissantes ne découragent pas les interventionnistes.

L'argument que l'on tire de la hausse des loyers étant celui que nous venons d'indiquer, voyons quelques-unes des données qui établissent cette hausse.

Voici un tableau emprunté au premier rapport publié en 1891 par l'administration des contributions directes sur les valeurs locatives des locaux destinés à l'habitation dans les divers départements, nous trouvons le tableau ci-après, donnant la valeur locative moyenne par habitant des locaux d'habitation.

Années	France entière		Départem de la Seine	
	Nombre réel	Indice	Nombre réel	Indice
1828.....	12	29,2	56,30	43,3
1833.....	13,80	33,5	70,80	54,4
1841	15,60	38	76,40	58,8
1887-1889.....	41,10	100	130	100

La valeur locative par habitant aurait donc triplé dans la France entière, tandis qu'elle n'aurait que doublé dans le département de la Seine. Mais, il n'est pas certain que les chiffres anciens soient exacts ; d'autre part, les déclarations, dans les communes rurales où l'on manque de terme de comparaison, étant souvent inférieures à la réalité, tandis que dans les grandes villes, celles-ci présentent un caractère d'exactitude plus grand, en raison de l'existence d'un véritable prix courant des loyers. Cette observation permettrait d'expliquer la différence dans la rapidité

de l'accroissement de la valeur locative entre le département de la Seine et le reste de la France.

La dernière révision décennale du revenu net des propriétés bâties, effectuée en 1909-1910 est venue fournir des indications nouvelles pour la France entière. C'est ainsi que le rapport constate que sur l'ensemble du territoire le taux moyen de l'augmentation des valeurs locatives n'est pas moindre de 14,11 %. Deux départements seulement n'ont pas été atteints par la hausse : ce sont l'Aude et l'Hérault. Ils le doivent aux effets de la crise viticole dont ils ont le plus souffert.

Nous ne pouvons songer à reproduire les indications de détail fournies par le rapport du ministre des Finances sur cette opération.

Nous nous bornerons à citer les taux extrêmes de l'augmentation.

Ainsi, ils sont par ordre décroissant :

Alpes-Maritimes	54,19
Belfort (Territoire de).	33,48
Meurthe-et-Moselle.	34,62
Pas-de-Calais	29,20
Haute-Savoie	28,29
Seine-et-Oise	23,67
Savoie	23,37
Vosges	22,31
Basses-Pyrénées	20,98
Var	18,45
Morbihan	18,20

On a constaté les moindres augmentations dans les départements ci-après :

Lot.	0,34
Gers	0,64
Gironde	0,79
Lot-et-Garonne	1,28
Haute-Garonne.	1,90
Pyrénées-Orientales	1,99
Mayenne.	2,76 etc.

Si au lieu de comparer par départements, on compare par communes ayant le même chiffre de population, on constate que le taux des valeurs locatives a progressé surtout dans les communes de 5.000 à 50.000 et que ce sont en particulier les valeurs locatives des communes de la *banlieue des grandes villes* qui ont élevé les moyennes, ce qui est la preuve que les loyers y ont augmenté plus que nulle part ailleurs.

Les taux d'augmentation pour cent de la valeur locative sont les suivants.

Communes jusqu'à 2.000 habitants	10,64
— de 2.000 à 5.000 habitants	19,91
— de 5.000 et au-dessus.	17,51
Ville de Paris	15,94

Les résultats d'ensemble donnent une augmentation de 15,95 %.

En ce qui concerne Paris, les résultats de l'enquête apparaissent dans le tableau suivant par arrondissement.

	<u>‰</u>		<u>‰</u>
1 ^{er}	6,96	11 ^e	7,26
2 ^e	6,90	12 ^e	26,83
3 ^e	2,51	13 ^e	19,78
4 ^e	2,60	14 ^e	32,14
5 ^e	8,47	15 ^e	50,13
6 ^e	5,53	16 ^e	44,61
7 ^e	9,54	17 ^e	24,65
8 ^e	8,27	18 ^e	21,25
9 ^e	7,40	19 ^e	14,69
10 ^e	4,23	20 ^e	26,87

La plus-value totale résultant des variations du cours des loyers, pendant la dernière période décennale, n'est pas inférieure pour l'ensemble du territoire à 109.819.133 francs soit 3,13 % et pour Paris elle ressort à 4.21 %.

Mais ces chiffres sont ceux qui ont été constatés lors du travail de révision au cours des années 1909-1910. Depuis cette date, le mouvement s'est précipité et le taux des loyers a subi un mouvement ascensionnel incroyable, à Paris en particulier.

Mais, il importe de donner des développements particuliers à l'augmentation du prix des loyers à Paris pour deux raisons : parce qu'on se trouve en présence d'un phénomène d'une nature et d'un intérêt tout particulier et aussi parce que c'est pour Paris qu'à ce point de vue comme à bien d'autres nous possédons le plus de renseignements et les plus sûrs.

Si on envisage une période un peu étendue, on

constate des résultats comme les suivants : de 1862 à 1908, l'augmentation pour les loyers de 251 à 500 francs représente 31 % du chiffre de 1862, tandis que pour ceux de 500 à 1.000 francs, l'accroissement n'a été que de 13 % durant la même période.

La révision de 1900 a permis de constater que 53 quartiers de Paris avaient accusé une hausse des valeurs locatives dans la période décennale de 1891 à 1900, tandis que 27 quartiers, au centre principalement, avaient fait apparaître une baisse. Dans les dix années qui se sont écoulées depuis cette date, on n'a constaté de baisse que dans 4 ou 5 quartiers de Paris, et encore est-elle pour la plupart des cas insignifiante. Il n'y a d'exception que pour le quartier de Bercy où elle a dépassé 5 %. D'une façon générale, on a donc à constater une hausse des valeurs locatives, mais très variable suivant les quartiers. Elle tient sans aucun doute à la diminution de plus en plus grande des locaux vacants. Ceux-ci ont diminué en six ans de plus de 55 % en ce qui concerne les locaux d'habitation, et de plus de 33 % en ce qui concerne les locaux du commerce et de l'industrie.

Et cela ne provient pas de ce que l'industrie du bâtiment s'est ralentie. De 1891 à 1900, en effet, les immeubles démolis ont entraîné une disparition de valeur locative de 39.645.021 francs remplacés par une création de valeurs locatives résultant de constructions nouvelles ou d'additions de construction égale à 127.084.354 francs, soit un excédent de valeurs locatives de 87.439.333 francs.

Dans la période décennale 1901 à 1910, toutes les fois qu'on avait une moyenne de 1.000 constructions

entières et 1.000 additions de constructions, les démolitions totales ne dépassaient pas 750 et les démolitions partielles 400.

Dans ce laps de temps, pour 34 millions de valeurs locatives disparues, il en a été créé pour plus de 127 millions, soit un excédent de valeurs locatives de 97 millions, déduction faite du montant des démolitions, tandis que de 1891 à 1900, nous venons de voir que cet excédent n'était que de 87 millions.

Le nombre des propriétés bâties des 80 quartiers de Paris n'étant *en 1860* que de 66.578 et leur valeur locative de 417.517.003 francs, ce nombre étant aujourd'hui de 90.000 et leur valeur locative totale s'élevant à 1.015.218.282 francs, il en résulte que le nombre des maisons et usines a augmenté de 35 % et leur revenu de 143 % depuis cinquante ans.

Cette augmentation des valeurs locatives tient à la fois à la progression continue du prix des loyers et aussi à cette circonstance que les constructions sont, en général, *beaucoup plus importantes qu'autrefois* puisque le revenu moyen d'une maison était en 1862, de 6.271 francs et qu'aujourd'hui il atteint 11.300 francs.

Si on rapproche de ces chiffres ceux du prix moyen des logements parisiens, on constate que de 570 francs en 1900, il atteint 604 francs au 1^{er} janvier 1911. Et dans les constructions nouvelles, terminées en 1911, le prix moyen d'un logement ressort à 1.212 francs, plus du double du prix moyen de l'ensemble des locaux d'habitation de Paris.

Mais c'est depuis 1900 et surtout 1906 que le mouvement se dessine d'une façon bien nette ainsi que

cela résulte en particulier des documents suivants :

Les deux rapports généraux sur le projet de budget de la Ville de Paris, l'un pour 1911, l'autre pour 1912, et le rapport présenté au nom de la Commission des habitations à bon marché au Conseil municipal le 23 mars 1912 par MM. Henri Rousselle, Frédéric Brunet, Emile Desvaux et Dherbécourt.

Naturellement pour une ville ayant l'importance de Paris, on ne peut se borner à quelques chiffres globaux, et il faut entrer d'une façon plus complète dans l'étude des statistiques du pourcentage de la hausse des loyers dans les différents quartiers de la capitale.

Il est très difficile de connaître les causes précises qui font que ce pourcentage est beaucoup plus élevé dans tel quartier que dans tel autre. Cependant si on consulte attentivement un plan de Paris, on se rend compte que c'est presque toujours là, où l'on a établi une nouvelle ligne de tramway ou du chemin de fer métropolitain, où l'on a exécuté d'importants travaux de voirie que les loyers ont fait les bonds les plus considérables.

Ainsi il y a une dizaine d'années pour aller de Javel au centre de Paris il n'y avait comme moyen de transport que l'omnibus ou le bateau. Depuis, non seulement on a établi une ligne du métropolitain, mais encore le train électrique des Invalides à Versailles. Voici les conséquences : D'après une enquête faite dans ce quartier en 1901 et qui porta sur 6.443 logements, il y en avait 4.699 loués moins de 300 fr. — 1.602 qui s'échelonnaient de 300 à 600 francs et 35 de supérieurs à 1.000 francs — à l'heure actuelle

la moyenne des loyers varie entre 600 et 2.500 francs. L'ensemble des immeubles ne rapportait dans ce quartier en 1901 que 2.961.604 francs tandis qu'en 1912 leurs propriétaires touchaient 5.684.529, donc augmentation de 2.721.205 francs soit du 91, 93 %.

Après Javel viennent ensuite avec une hausse variant de 15 à 20 % les quartiers du Gros Caillou, du Père Lachaise, de la Porte Dauphine, de Gaillon, de Bel-Air et des Ternes.

La hausse a été de 7 à 10 % à : la Muette, aux Grandes Carrières, Chaillot, Maison-Blanche, Grenelle, Le Val-de-Grâce, Saint-Fargeau, Amérique, la Chaussée d'Antin et le Petit-Montrouge.

De 5 à 7 % à : Auteuil, la Madeleine, Necker, Saint-Lambert, Belleville, Plaisance, Batignolles, Clignancourt, Sainte-Marguerite, les Epinettes, la Plaine Monceau, les Quinze-Vingts.

Dans les autres quartiers elle varie entre 2 à 5 %.

Ces augmentations qui peuvent paraître déjà énormes, semblent bien modestes en face de celles que nous relevons dans d'autres quartiers.

Ainsi depuis une quinzaine d'années, la Place Vendôme est devenue le quartier à la mode pour tous les commerces de luxe. C'est là que se trouvent les grands bijoutiers, les grandes modistes, les grands antiquaires, etc..., or en 1901 les 24 immeubles qui l'entourent rapportaient 2.247.812 francs et à l'heure actuelle leurs propriétaires touchent au minimum 3.435.430 francs, ce qui leur fait un bénéfice de 1.187.620 francs soit du 53 %, et ce pourcentage qui paraît déjà élevé est bien inférieur à la réalité. Beaucoup de locataires en effet, surtout parmi les com-

merçants, ont l'immense avantage de pouvoir se retrancher derrière des baux remontant à plusieurs années.

C'est pourquoi, si l'on envisage 5 immeubles de ce quartier rapportant en tout 440.230 francs et dont les baux viennent à échéance, le service des contributions a pu relever qu'ils venaient d'être reloués 1.068.020 francs, soit une augmentation de 657.790 fr. plus de 160 %.

Ces chiffres constituent incontestablement le record de la hausse. On pourrait cependant citer des exemples semblables dans le quartier de la Madeleine et dans celui de la Chaussée d'Antin notamment.

L'une des causes qui ont le plus contribué à cet essor vertigineux a été la transformation des appartements jadis occupés bourgeoisement en locaux destinés au commerce, en effet dans ces trois quartiers beaucoup de grands couturiers, d'agences de voyage, de maisons de commission, de banquiers, ne sont point en boutique, mais en appartement.

Veut-on d'autres exemples de ces hausses fantastiques ? La Plaine Monceau n'avait en 1862 que 439 maisons rapportant en tout 1.515.260 francs ; en 1911 elle ne comptait pas moins de 1.517 maisons représentant une valeur locative totale de 27.535.078 francs. Aussi le mètre de terrain y a-t-il passé de 10 à 400 francs et même 500 francs.

Auteuil comprenait en 1862 à peine 942 immeubles donnant 1.782.320 francs, en 1910 le nombre de ces immeubles atteignait 1.775 et leur rapport 11.579.103 fr.

Le Quartier de l'Europe n'avait en 1862 que 533 maisons dont la valeur locative totale atteignait 4 mil-

lions 937.090 francs, en 1910 il comptait 1.218 maisons dont la valeur locative totale ressortissait à 34.295.738 francs.

On pourrait citer des faits identiques relativement à la Porte Dauphine, Chaillot, la Muette et les Ternes.

Pour être complet, il nous faut mentionner quelques quartiers qui accusent une légère baisse, c'est le cas de la Porte Saint-Denis, de Bonne-Nouvelle, de Sainte-Avoie et de Saint-Victor, mais le fléchissement des prix y est si minime que l'on peut presque considérer ces quartiers comme restés à l'état stationnaire. Seuls le Palais-Royal et Bercy font véritablement exception.

Depuis la fin de l'Ancien Régime jusqu'au milieu du xix^e siècle le Palais-Royal demeura le rendez-vous incontesté de toute l'aristocratie parisienne, il fallut que fût percée l'Avenue de l'Opéra et les Grands Boulevards pour que soit détourné le courant de la circulation et aussi celui de la mode. Les Arcades jadis si recherchées sont aujourd'hui bien désertes et une boutique qui s'y louait couramment 5.000 francs a bien de la peine à atteindre 1.000 francs.

Bercy a souffert d'une moins grande défaveur, de 1891 à 1900 les loyers accusèrent une baisse de 10 % et de 1901 à 1910 ils fléchirent encore de 5 %. Cependant, étant donné le caractère éminemment commercial de ce quartier, il y a lieu de prévoir que d'ici peu d'années les prix de ses logements atteindront ceux des arrondissements voisins.

Quoi qu'il en soit de ces deux exceptions, l'une tenant essentiellement à la mode, l'autre n'étant encore une fois que passagère, on peut les considérer

comme négligeables eu égard à l'ensemble des immeubles parisiens.

Du reste nous pouvons nous résumer ainsi : en 1900, 53 quartiers étaient en hausse, et 27 en baisse, en 1910 tous les quartiers étaient en hausse, sauf Bercy et le Palais Royal.

Quelque surprenant que cela puisse paraître au premier abord, ce n'est en définitive qu'une conséquence très simple de la situation immobilière actuelle.

S'il est une loi incontestable en matière économique c'est celle de l'offre et de la demande, celle qu'Adam Smith résumait d'une façon si saisissante en disant : « Lorsque 2 patrons courent après un même ouvrier, les salaires haussent, lorsque 2 ouvriers courent après un même patron les salaires baissent. »

Appliquant ce principe aux loyers, nous dirons que plus il y a de locataires en quête de logements plus leurs prix augmenteront. Or les statistiques nous apprennent que dans l'espace de ces six dernières années le nombre des logements vacants a diminué de 55 % pour les locaux d'habitation et de 33 % pour les locaux destinés au commerce. Autrement dit sur les 742.960 locaux d'un loyer inférieur à 500 francs en 1899 il y en avait 26.226 de vacants, en 1910 6.182 et aujourd'hui à peine 3.600. Ce qui ne donne même pas la proportion de 0,5 %, proportion certainement très minime, et qui permet de prévoir la disparition prochaine de vacance. Aussi M. Dausset s'exprime-t-il ainsi dans son rapport.

« Actuellement les propriétaires sont en possession d'un véritable monopole de fait ; ils sont maîtres du

marché des loyers. Il leur est loisible de les augmenter sans avoir à craindre la résistance des locataires, ces derniers préférant subir une augmentation plutôt que de supporter les frais d'un déménagement, sans avoir la certitude qu'ils pourront trouver à se loger ailleurs mieux et à meilleur compte. »

Serait-ce à dire qu'une crise de la construction sévit à Paris ? Non, bien au contraire, la preuve en est que dans la période décennale 1891-1900 on a démolì des immeubles représentant une valeur locative de 39.645.021 francs, mais on en a édifié qui rapportent en tout 127.084.354 francs, ce qui représente donc un excédent de revenu annuel de 87.439.333 francs.

L'accroissement fut encore plus marqué de 1901 à 1910, la valeur locative totale des immeubles disparus atteignait à peine 34 millions et celle des immeubles créés dépassait 127 millions soit une différence de 97 millions.

Si nous remontons à près de cinquante ans en arrière, nous trouvons des chiffres encore plus caractéristiques, en 1860 il n'y avait à Paris que 66.578 immeubles rapportant 417.517.003 francs, tandis qu'à l'heure actuelle, il n'y en a pas moins de 90.000 (dont 31.500 seulement remontent au delà de 1872) donnant actuellement 1.015.218.282 francs, soit une augmentation de 35 % du nombre des immeubles et de 143 % de leur revenu.

Ce qui explique du reste en partie cette hausse énorme des valeurs locatives, c'est que le terrain augmentant chaque jour de prix, on utilise de plus en plus dans les constructions modernes toute la

place disponible, et on édifie de plus en plus en hauteur. Aussi le revenu moyen d'un immeuble était en 1862 de 6.271 francs et aujourd'hui il atteint 11.300 fr. et la valeur locative totale des immeubles parisiens s'est accrue en l'espace de dix ans de 1901 à 1911 de 136.169.208 francs.

Jusqu'ici nous n'avons fait qu'exposer la situation immobilière générale de Paris, il nous faut maintenant entrer davantage dans les détails, et préciser la hausse que subissent les locaux ouvriers. En effet il ne suffit pas d'enregistrer une augmentation de 136 millions, il faut maintenant indiquer les différents facteurs qui sont entrés en jeu pour accroître d'une semblable somme les revenus des propriétaires. On peut dire que l'augmentation provient de la plus-value des constructions neuves, jusqu'à concurrence de 100 millions et celle des loyers à concurrence de 36 millions.

Une enquête très complète a été faite sur la question par la Commission des Contributions directes de la Ville de Paris, MM. Henri Rousselle, Frédéric Brunet, Emile Desvaux et Dherbécourt y ont fait de larges emprunts dans un rapport présenté au Conseil municipal de Paris.

Cette enquête s'est poursuivie dans 35 quartiers différents, elle a porté sur 400 maisons comprenant en tout 7.058 logements.

Le tableau-ci-dessous résume les résultats obtenus.

Catégories	Nombre de loyers en 1900	Prix moyen de loyer annuel en			Pro- portion de hausse de 1900 à 1911	Pro- portion de hausse de 1910 à 1911
		1900	1910	Juin 1911		
De 1 à 249 francs,....	2.121	167	191	200	19,15 %	4 69 %
De 250 à 499 francs...	3.383	361	401	420	15,79 %	4,87 %
De 500 à 999 francs...	1.269	682	736	762	11,47 %	3,46 %
De 1.000 à 2.500 francs.	285	1.483	1.569	1.009	8,37 %	2,52 %
Total.....	7.058					

Une première constatation résulte de ces chiffres, c'est que la hausse est en raison inverse du prix des loyers, autrement dit que ce sont les petites bourses qui sont les plus éprouvées.

En effet, si les locaux au-dessous de 250 francs ont subi une hausse de 19,15 %, les appartements au-dessus de 1.000 francs accusent 8,37 % d'augmentation.

On ne peut nier que le problème est angoissant, d'autant plus qu'il est impossible de dire quand ce mouvement ascensionnel des prix s'arrêtera. S'il nous était permis d'employer une expression empruntée aux sciences mathématiques, nous dirions que jusqu'à présent les loyers ont augmenté suivant une progression géométrique, mais qu'à l'heure actuelle ils paraissent s'accroître suivant une progression arithmétique.

L'avenir ne semble guère se présenter sous un jour favorable pour le petit locataire. Il est à craindre que la hausse des années 1913, 1914 et 1915 dépasse

de beaucoup tout ce que nous voyons à l'heure actuelle.

En effet un certain nombre de logements sont loués à des prix au-dessous de leur valeur nouvelle en vertu de baux remontant à plusieurs années, chaque jour un certain nombre de ces baux vient à expiration, et les propriétaires s'empressent d'appliquer les nouveaux prix.

La preuve la plus éclatante que ces assertions ne sont point chimériques, c'est qu'il résulte des statistiques les plus récentes que dans certains quartiers, la hausse a été plus grande en l'espace d'un an, de décembre 1910 à décembre 1911, qu'elle ne l'avait été durant la période décennale 1900-1910.

Ainsi dans le quartier de Montparnasse les augmentations enregistrées entre 1900 et 1910 étaient de 0,75, 0,84 et 8 %, tandis que de 1910 à 1911 elles atteignaient 1,77, 9,57 et 12,21 %.

On a observé les mêmes faits dans le quartier de Clignancourt. Une enquête dont M. Dausset, rapporteur général du budget de la ville de Paris, donne les résultats dans le rapport sur le budget de 1912 conclut à une moyenne de hausse pour l'année 1911 de 15,48 % pour les loyers de 1 franc à 999 francs et de 16,89 % pour les loyers inférieurs à 1.000 francs.

Mais, en notre matière, le prix du loyer ne doit pas seul entrer en ligne de compte. L'habitation est en rapport intime avec l'existence même de l'homme.

C'est ce que M. Caustier dans son ouvrage *Les Entrailles de la Terre* exprime d'une façon si heureuse en la qualifiant de « merveilleux instrument de moralité ».

« Si l'ouvrier harassé de fatigue, dit-il, épuisé par les efforts physiques d'un labeur pénible, trouve chez lui un certain confort, surtout de l'air, de la lumière et de la propreté, soyez persuadé qu'il oubliera facilement le chemin du cabaret pour ne plus songer qu'à ses devoirs de famille et à ses intérêts professionnels. »

Et le même auteur cite un peu plus loin quelques lignes du créateur du familistère de Guise :

« L'habitation traduit dans les faits le degré d'avancement social des peuples. Elle influe sur nos habitudes et notre jugement. Elle contribue à notre éducation et à notre instruction. Elle sert à nos relations, à nos réunions avec nos semblables. Elle nous facilite plus ou moins nos occupations. La bonne distribution de l'habitation nous donne les satisfactions de l'existence ; sa mauvaise conception engendre au contraire pour nous la gêne, la privation et la souffrance. »

On ne peut à notre avis résumer d'une façon plus saisissante et plus complète le rôle social de l'habitation, aussi dès maintenant apercevons-nous les conséquences profondes de la crise actuelle.

Beaucoup de salariés et surtout de petits employés sont loin d'avoir vu leurs traitements augmenter en proportion des loyers ; ils sont alors obligés, au fur et à mesure que les loyers haussent, de prendre un local de plus en plus restreint. Il en résulte alors des conditions de logements de plus en plus mauvaises, susceptibles d'influer sur l'état sanitaire général.

Tout cela n'est encore rien en comparaison de la

situation faite par cet état de choses aux familles nombreuses.

Pour elles c'est l'expulsion et l'hôtel meublé. Or, l'hôtel meublé, c'est la perte de la famille au point de vue physiologique et moral. Dans un réduit sans air et sans jour, au sein d'une maison occupée par cette population équivoque que l'on rencontre dans toutes les grandes villes, et qui cherche ses moyens de subsistance tout autrement que par le travail, le père, la mère et souvent cinq ou six enfants vont s'entasser.

Combien n'a-t-on pas vu de ces familles honnêtes réduites ainsi par la misère à vendre leurs meubles et à venir dans ces bouges où bientôt elles se désagrègent, chacun de leurs membres ne constituant plus qu'une épave humaine. Le mari prend goût dans ces milieux de perdition à la vie de paresse et, jadis travailleur irréprochable, devient vite un alcoolique et un débauché.

La mère ayant à la fois honte et horreur de ce réduit, ne soigne plus son ménage, à quoi bon entretenir un galetas si sale et si repoussant, qui a vu passer tant d'infortunes, et dont on sera chassé peut-être demain.

Le sort qui attend les enfants est plus lamentable encore. Écoutons à ce sujet ce qu'écrivait le D^r Raoult dans sa brillante thèse sur la *Prophylaxie de la syphilis*.

« Dans les garnis on peut voir toute une famille coucher dans la même chambre, garçons et filles partagent quelquefois le même grabat, le père rentre souvent ivre, des propos obscènes, des injures s'enga-

gent et s'échangent qui frappent les oreilles des enfants, les parents ne se soucient nullement de leur présence continuelle, et ainsi ils se trouvent initiés aux mystères de la génération. Il arrive hélas ! qu'un frère abuse de sa sœur ou que le père, rentrant en état d'ivresse, viole sa propre fille en l'absence ou pendant le sommeil de la mère. »

« Lecour, le Dr Jeannel, M^r Rollet, avocat à la Cour d'appel, attirent l'attention sur ces affreuses réalités, et il a été donné à d'autres médecins, à d'autres avocats qui ne se sont pas occupés spécialement de ces faits, d'en connaître des exemples.

« Même quand la jeune fille n'est pas en butte à ces attaques brutales, la promiscuité dans laquelle elle vit, les exemples qu'elle a sous les yeux, les conversations obscènes qu'elle est forcée d'entendre miment peu à peu sa pudeur ; n'ayant pour défendre sa vertu ni moralité, ni principe, elle se trouvera désarmée à la première tentative d'un débauché quelconque et elle s'abandonnera à lui sans honte et sans remords. De là à la prostitution il n'y a qu'un pas et elle franchira ce dernier pas assez facilement. »

Il est incontestable qu'en présence de ces faits et des conséquences physiologiques et morales autant qu'économiques susceptibles d'en résulter, les partisans de l'intervention des pouvoirs publics ont beau jeu. Si l'initiative privée était capable de produire à elle seule les résultats proclamés par les individualistes on ne se trouverait pas en présence de la situation déplorable qu'établissent les documents dont nous venons de nous efforcer de donner une idée.

L'argument est encore renforcé par des contesta-

tions identiques faites à l'étranger et en présence desquelles les législations étrangères n'ont pour la plupart pas hésité à prescrire l'intervention des pouvoirs publics.

Cela étant, il nous reste à montrer les diverses formes sous lesquelles elle a été organisée en France. Ce sera l'objet du titre suivant.

TITRE II

En quoi consiste cette intervention des communes et comment elle est réglée

Cette intervention a été progressive, comme nous l'avons montré. On l'avait en premier lieu délibérément écartée pour s'en tenir à ce que l'on appelait « la liberté subsidiée ». C'est toujours dangereux pour la liberté qu'on vienne à son secours ; il arrive toujours alors qu'on soit amené à l'étouffer. Dans l'espèce, sous prétexte que les résultats attendus n'étaient pas obtenus tout de suite, on demanda et on obtint une intervention d'abord discrète, détournée, que la loi de 1912 vient de transformer en une intervention directe, ouvertement autorisée et pratiquée dans un cas, à peine déguisée dans un autre. Ce sont ces situations qu'il nous reste à exposer.

Dans une première section qui ne comportera qu'un seul chapitre, nous étudierons les modes d'intervention que nous avons qualifiés de détournés, autorisés par la loi de 1906 et étendus par celle de 1912.

Dans une deuxième section nous examinerons, dans des chapitres distincts d'abord l'intervention directe et ostensible des municipalités quand il s'agit des maisons destinées à loger des familles nombreuses, puis celles qui ne peut s'exercer que par l'intermédiaire des offices publics d'habitations à bon marché.

SECTION I

Intervention des communes et des départements par l'intermédiaire des sociétés privées

CHAPITRE UNIQUE

Divers modes d'intervention ouverts aux Communes

La loi de 1906 qui, la première est entrée dans cette voie, avait délibérément écarté la construction directe par les communes. Mais elle leur avait permis d'intervenir en apportant aux sociétés d'habitations à bon marché un concours soit en argent, soit en nature.

En ce qui concerne le premier, toute la question était dominée par un premier point : quelles ressources les communes et les départements, que le texte de 1906 ne sépare pas, peuvent-ils consacrer à cette destination nouvelle pour eux ?

Le texte n'a pas tranché la question.

Le paragraphe 2 de l'article 6 de la loi, qui est le siège de la matière, porte seulement que « les communes et les départements peuvent employer leurs ressources... »

Et alors MM. Strauss et Baulez, grands partisans de

l'intervention de ces établissements, de déclarer aussitôt que « cette rédaction pourrait laisser supposer que les communes ne peuvent disposer que des sommes qu'elles encaissent ou qu'elles peuvent facilement réaliser en aliénant des immeubles, des rentes sur l'État. Si telle avait été l'intention du législateur, la limite d'application de la loi serait singulièrement rétrécie ». Ces auteurs savent en effet, mieux que personne, que les communes n'ont d'autres ressources que l'impôt, que celui-ci n'est et ne peut-être établi, grâce au contrôle du pouvoir central, que dans la mesure des besoins immédiats. Dès lors, il fallait lire sous le terme « ressources » de la loi, le mot *emprunts*. C'est ce que proposent ces auteurs, avec une évidente discrétion d'ailleurs.

Le mot n'est écrit qu'une seule fois, à cette occasion, après un long exposé qui a pour but de montrer que la loi sera lettre morte si on n'interprète pas le texte comme comportant le droit d'emprunter. Le même raisonnement est fait pour les départements. La même conclusion est préconisée. Un emprunt est un acte d'une importance et d'une gravité exceptionnelles. Nous ignorons quelle a été la jurisprudence suivie sur ce point par l'autorité supérieure ; si on a en fait autorisé des communes et des départements à emprunter dans le but de mettre les ressources provenant des emprunts à la disposition des sociétés d'habitations à bon marché par l'un des procédés que nous allons passer en revue, mais nous pensons qu'il faudrait pour attribuer un tel droit à ces établissements, un texte beaucoup plus explicite que celui reproduit par nous un peu plus haut.

Quoi qu'il en soit de ce point, quand les communes ou les départements auront des ressources, voici les emplois autorisés par la loi pour les habitations à bon marché. Elles peuvent prêter aux sociétés soit directement soit souscrire des obligations, souscrire des actions, garantir des dividendes. On admet aussi quoique le texte soit muet à cet égard, qu'elles peuvent faire remise de droits ou taxes dus par les sociétés ou les propriétaires d'immeubles à bon marché.

Nous allons passer en revue ces différents points, nous examinerons ensuite les interventions en nature autorisées par la loi.

Les communes et les départements peuvent donc, aux termes de la loi de 1906, prêter en vue des habitations à bon marché. Aucune limitation n'est fixée contrairement à ce qui a été fait pour les établissements envisagés dans la première partie. Ces prêts peuvent revêtir la forme de prêts ordinaires ou consister en souscription d'obligations.

Les premiers ne peuvent être consentis qu'à des sociétés et non à des particuliers. Il nous semble qu'il n'y a aucun doute à avoir sur ce point. L'exposé des motifs contient à ce sujet la manifestation certaine de l'intention du Gouvernement, car on y lit: « Les communes pourront faire les emplois ci-après: 1° Prêts aux *sociétés*... ou acquisitions d'obligations de ces sociétés. »

Le fait qu'on a placé sur le même pied les prêts proprement dits et les souscriptions d'obligations démontre encore l'intention du législateur. Le texte cependant ne mentionne pas expressément les sociétés, nous devons l'avouer.

On est toutefois d'accord pour admettre que quand ces prêts s'adresseront à des sociétés ou que des obligations seront souscrites, les sociétés bénéficiaires devront être constituées conformément à la loi de 1906 et avoir fait approuver leurs statuts.

Deux conditions sont en outre imposées, que nous allons trouver reproduites quand il s'agira des souscriptions d'actions de sociétés d'habitations à bon marché par les communes et les départements. L'une de ces conditions ne comporte aucun développement. Il suffit de l'énoncer. L'opération doit être approuvée par le ministre du Travail, après avis du Comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché, aux délibérations duquel participera pour ces affaires, le directeur de l'administration départementale et communale au ministère de l'Intérieur qui est le contrôleur normal et régulier de la gestion des communes et des départements.

La deuxième condition imposée à ces établissements quand ils veulent prêter, souscrire des actions ou des obligations de sociétés d'habitations à bon marché, tend à régler les conditions de prix dans lesquelles peuvent être aliénées ou louées les maisons construites grâce à l'intervention des municipalités et des départements. Ces maisons ne pouvaient pas être aliénées au-dessous de leur prix de revient, ni louées à des prix inférieurs à 4 % de ce prix. Ce revenu ainsi fixé devait être considéré comme un revenu net de toutes charges et notamment de l'amortissement qui ne devait pas dépasser trente années pour les maisons individuelles et soixante pour les maisons collectives.

Spécialement, quand il s'agissait de la souscription d'actions, en outre des deux conditions qui viennent d'être rappelées, deux autres étaient exigées : les actions souscrites dans ces conditions devaient être *entièrement libérées*, elles ne devaient pas *dépasser les deux tiers* du capital social.

La portée de ces deux dernières conditions est facile à comprendre ainsi que leur application. Il n'y a donc pas lieu de nous y arrêter, si ce n'est pour constater que la loi de 1912 n'a apporté aucun changement à cet état de choses. Il n'en est pas de même des restrictions au droit d'aliéner où à la fixation du prix des loyers, sur lesquels nous devons nous étendre un peu plus longuement.

On reprochait sous ce rapport à la loi d'être trop rigoureuse ; ce taux de 4 % du prix de revient pour les loyers était déclaré trop élevé, le délai d'amortissement imposé en trente ans dans un cas et soixante dans l'autre était jugé trop court.

Le système ne comportait pas un contrôle facile ; personne n'avait été désigné par la loi pour l'exercer. Il nécessitait des évaluations laissant place à l'arbitraire. Les fraudes n'étaient pas impossibles et par-dessus tout cela, aucune sanction n'était écrite dans la loi.

Tels étaient les multiples défauts qu'on reprochait au système. C'est dire qu'il a été changé par la loi de 1912 qui lui a substitué le suivant.

Le texte nouveau a maintenu le prix auquel peut avoir lieu la vente. C'est toujours le prix de revient. En ce qui concerne le loyer, il a pris pour base les maxima de valeurs locatives exigées pour qu'une

maison puisse avoir le caractère d'habitation à bon marché et il a établi des minima au-dessous desquels les loyers ne peuvent pas descendre dans les immeubles des sociétés aidées par les communes.

L'article 6 prévoit un minimum de loyer qui ne pourra pas être inférieur de plus de deux cinquièmes aux taux des valeurs locatives fixés par l'article 5.

Cependant les logements loués à de familles nombreuses pourront l'être à un prix inférieur de moitié aux maxima de l'article 5.

Et on considère comme familles nombreuses celles comprenant plus de trois enfants âgés de moins de 16 ans.

Ainsi, pour prendre un exemple donné par le rapporteur de la loi à la Chambre, un logement composé de trois chambres et une cuisine a comme maximum de valeur locative à Paris 600 francs. Les sociétés au profit desquelles seront intervenus les communes ou les département ne pourront pas louer ces logements moins de 400 francs ni moins de 300 fr. aux familles ayant plus de trois enfants.

On remarquera que le procédé nouveau de fixation du loyer remédie bien à quelques-unes des critiques qu'on lui adressait, mais non à toutes, il est automatique, facilement contrôlable sans doute, mais il ne comporte pas plus de sanction que celui de la loi de 1906 : le contrôleur n'est pas davantage désigné que sous cette loi ; ce procédé s'il est acceptable pour les familles nombreuses, l'est beaucoup plus difficilement dans les autres cas.

En ce qui concerne les familles nombreuses ainsi

que ne manque pas de le faire remarquer M. Bonne-
vay on ne saurait objecter que le procédé de fixation
du prix du loyer permet de concurrencer l'initiative
privée et la place dans une situation inférieure, puis-
que celle-ci représentée par les propriétaires, bien
loin de rechercher cette clientèle la repousse.

Par suite de l'adoption du nouveau mode de fixa-
tion du loyer, la question sur laquelle on discutait,
de savoir si la durée de l'amortissement fixée à trente
ans pour les maisons individuelles, et à soixante ans
pour les maisons collectives était ou non exagérée
ne se pose plus.

La loi de 1906 permettait aussi aux communes et
aux départements de garantir jusqu'à concurrence de
3 % au maximum le dividende des actions ou l'inté-
rêt des obligations des sociétés pendant dix années
au plus à compter de leur constitution.

On avait cru que cette garantie aurait pour résul-
tat de faire bénéficier les sociétés qui en jouiraient
d'une partie du crédit des villes. C'est l'opinion ex-
primée par MM. Strauss et Baulez. Ces auteurs
voyaient sans doute déjà dans leur rêves les socié-
tés d'habitations à bon marché jouir d'un crédit ana-
logue à celui de la ville de Paris. Hélas ! « la garantie,
répond M. Bonnevay, est apparue comme illusoire et
n'a pas provoqué *l'afflux* de capitaux qu'on escomp-
tait ».

On l'a attribué à ce que le délai imparti pour une
durée de dix ans était trop court, et on l'a prolongé
en faisant valoir qu'il n'y avait pas lieu de limiter à
un temps aussi court la garantie d'intérêt de titres,
que les établissements autorisés à donner cette ga-

rantie pouvaient acquérir en toute propriété. Et alors la nouvelle loi les a autorisés à garantir un revenu de 3 % maximum aux obligations, sans limitation de durée, c'est-à-dire jusqu'à complet amortissement.

En ce qui concerne les actions, on a été moins large, on a été arrêté par la crainte que la garantie d'un dividende pendant une durée illimitée dispense les sociétés de se préoccuper de chercher à y pourvoir par elles-mêmes. Aussi le rapporteur proposait-il très libéralement de limiter la garantie d'un dividende maximum de 3 % aux actions pendant *cinquante* ans.

Le texte l'a limité beaucoup plus prudemment à *vingt* ans.

Et il est permis de prédire que cette clause de la loi ne jouera pas, moins peut-être que n'a joué celle de la loi de 1906.

Sans doute, comme l'ont constaté les promoteurs de cette mesure, les capitalistes sont très friands des garanties que leur donnent les fonds d'État et ceux des villes ; et pour l'obtenir ils sont disposés à consentir quelques sacrifices sur le taux de l'intérêt. Mais il ne faut pas oublier que, dans la circonstance, la seule chose sur laquelle porte la garantie c'est le *revenu* et que celle du *remboursement*, qui est assurée quand l'emprunteur est une ville ou un département mérite de solliciter l'attention des souscripteurs. Il en est de même *a fortiori* quand il s'agit d'actions.

Cette considération n'est pas la seule qui doit intervenir. Les auteurs de la loi nouvelle, préoccupés uniquement des critiques adressées au texte antérieur se sont attachés uniquement à prolonger la durée de la garantie. Ils paraissent avoir oublié que

le taux de l'intérêt avait une importance aux yeux d'un prêteur quel que soit la qualité de ses emprunteurs et de leurs garants et que le taux de 3 %, jugé actuellement insuffisant pour les capitalistes qui prêtent à l'État pour ses chemins de fer, risquait fort de ne pas être très tentateur pour les prêteurs des sociétés d'habitations à bon marché.

Bien d'autres considérations jouent un rôle en ces matières. Nous nous bornerons à citer encore, dans cet ordre d'idées, l'influence des facilités de négociation des titres. On se rend compte, sans qu'il soit nécessaire d'insister, de la situation des titres de ces sociétés à ce dernier point de vue.

D'autres modes d'intervention des communes peuvent être employés dont n'a pas parlé la loi : ce seront des subventions pécuniaires dont abusent avec tant de facilités les municipalités des grandes villes au profit d'œuvres soi-disant d'intérêt public et qui sont surtout d'intérêt électoral. La question de savoir si le texte de 1906 autorisait ce mode d'intervention donnait lieu à discussion comme nous allons le voir.

MM. Strauss et Baulez conseillent ces subventions pour payer les frais afférents à la constitution de ces sociétés. Le Conseil municipal de Paris n'a-t-il pas au cours de sa dernière session payé au moyen d'une pareille subvention les sommes dont sont tenus envers l'assistance publique, en vertu de la loi sur l'assistance obligatoire, les membres des familles des assistés, débiteurs vis-à-vis des assistés de l'obligation alimentaire ?

Les communes peuvent encore plus ou moins régulièrement exonérer ces sociétés ou les particuliers

constructeurs d'habitations à bon marché, totalement ou partiellement des taxes locales, telles que frais de viabilité, frais d'égouts, taxes d'écoulement à l'égout, droits de voirie, taxe de pavage et de trottoirs, etc. (1).

En outre des divers modes d'intervention préconisée de la commune ou du département que nous venons d'indiquer, les textes prévoient encore deux autres modes d'intervention qui se produisent alors en *nature*. Ils consistent soit en apport de terrains ou de constructions aux sociétés, soit en cessions de gré à gré de terrains ou de constructions.

Il arrive assez fréquemment que les communes surtout ont à leur disposition des terrains ou des constructions qu'elles louent ou vendent. La loi les autorise à en faire apport à des sociétés d'habitations à bon marché. Comme tout apporteur, la commune recevra des actions de ces sociétés. Mais il convenait ici de protéger les apporteurs contre les fraudes possibles, au contraire de ce qui se produit dans la constitution des sociétés où la loi a dû prendre des mesures, — vaines d'ailleurs dans la plupart des cas — contre les apporteurs pour protéger les souscripteurs d'actions de numéraire.

Les mesures édictées par le législateur en l'occurrence sont l'approbation de l'opération dans les mêmes conditions que s'il s'agissait d'une souscription d'actions ordinaires. Elle prescrit en outre une expertise pour faire déterminer la valeur réelle des apports et éviter que le nombre d'actions attribuées aux communes soit inférieur à cette valeur.

1. Voir *opere citato*, p. 151, les divers modes d'intervention proposés par ces auteurs.

C'est sous les mêmes conditions, approbation et expertise, que ces établissements sont admis à céder de gré à gré aux sociétés en question des terrains ou des constructions, avec cette aggravation cette fois que le prix de la cession peut être fixé à *la moitié* de la valeur réelle des biens cédés telle qu'elle résulte de l'expertise.

Comme un membre du Sénat faisait remarquer, lors du vote de la loi de 1906, qu'en cas d'apport c'est à leur valeur réelle que sont évalués les terrains et constructions, tandis qu'en cas de cession, il suffit que le prix ne soit pas inférieur à la moitié de cette valeur, le rapporteur répondit que la différence de solution se justifiait par la différence de situation. Quand une commune cède un terrain ou une construction pour la moitié de leur valeur, elle est assurée de recevoir ou moins cette moitié, tandis que quand elle les apporte à une société, il peut arriver, par suite de sa participation aux pertes, qu'elle ne reçoive jamais rien ou seulement une part dans la répartition.

Tels sont les procédés ouverts aux communes et aux départements par les lois de 1906 et de 1912 pour aider les Sociétés d'habitations à bon marché. Comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, et pour nous servir des expressions mêmes des rapporteurs, les communes et les départements ne sont entrés que très timidement dans la voie qui leur était ouverte. Voici d'après le rapport de M. Strauss au Sénat quelle était la situation à ce point de vue de 1908 à 1911.

Ni commune, ni département n'avaient usé du droit

à eux conférés par la loi de faire des apports aux sociétés.

Cinq villes ou départements, Grasse, le département des Alpes-Maritimes, Nancy, Orléans, Tourcoing ont garanti un intérêt de 3 % sur un capital de 300.000 fr. dans trois cas, et dans un cas de 600.000 francs et de 70.000 francs.

La ville de Paris a fait 26 cessions de terrains. Les villes de Brest, Rive-de-Gier, Nice, Calais, Arras et Lyon ont aussi fait des cessions à des prix qui ne sont pas indiqués.

Enfin, les villes d'Arques-la-Bataille, de Lorient, de Lyon, de La Rochelle et le département de Constantine ont consenti respectivement des prêts de 2.000, 10.000, 3.300 et 20.000.

Telle est la situation légale et de fait à ce point de vue. Il nous reste à examiner l'intervention directe des communes que vient d'organiser la loi de 1912. Cela fera l'objet d'une dernière section, divisée en deux chapitres, selon que cette intervention comporte ou non l'intermédiaire de cet organe administratif nouveau, créé par notre loi, qu'est l'office public des habitations à bon marché.

SECTION II

Construction directe par les communes

A ce point de vue, le législateur s'est efforcé de trouver un remède ou au moins un palliatif à une situation particulièrement intéressante et navrante à la fois et que des manifestations plus ou moins scandaleuses, que l'autorité s'est trouvée dans l'impossibilité de réprimer ont placé au premier rang de l'actualité. Nous voulons parler des logements des familles nombreuses. En raison de l'intérêt spécial que la question présente dans ce cas, le législateur comme nous venons de le dire a cru devoir autoriser une intervention plus large des communes que celle commandée par l'intérêt général en dehors de cette circonstance.

CHAPITRE PREMIER

Les logements des familles nombreuses

Il est un fait à peu près incontestable, c'est la difficulté qu'éprouvent les familles nombreuses à se loger. Elles se heurtent, prétend M. Bonnevey, à l'hostilité des voisins, des propriétaires et surtout des concierges.

Les propriétaires prétendent que les autres locataires se plaignent du bruit que font les enfants ; en réalité c'est parce que ces familles consomment plus d'eau que les autres. Les concierges ont horreur des enfants qui troublent leur tranquillité, salissent ou dégradent.

Aussi a-t-on eu à constater des situations navrantes à ce point de vue, que l'actualité avait pour résultat de souligner.

Dans un rapport du Conseil municipal de Paris on signale quelques-uns de ces cas : les suivants par exemple.

Un père de dix enfants visite 33 logements vacants et n'est accueilli nulle part. A bout de ressources il déclare n'avoir que cinq enfants et emménage ; mais le soir même il reçoit congé et se voit obligé de louer un pavillon de 480 francs dont le loyer est au-dessus de ses ressources. Cette autre famille du XX^e arrondissement a neuf enfants ; ne trouvant pas de logement, elle a passé trois nuits à la belle étoile. Une troisième ne déclare que deux enfants et introduit les trois autres dans des sacs. Une autre a cherché des logements « à en perdre la raison » et a fini par louer un local moyennant 380 francs dans une maison si délabrée qu'elle va être démolie et que la famille est invitée à vider les lieux.

N'est-elle pas plus poignante encore cette odyssée de sans-logis relevée entre mille dans les journaux.

« Une famille composée du père, de la mère et de six enfants, dont le dernier âgé à peine de 6 mois faisait de la broncho-pneumonie, avait été recueillie quelques jours à l'hôpital de la Pitié ; de là ils furent dirigés vers un poste de police, et malgré les efforts

du commissaire ils ne purent trouver un local, or pendant ce temps l'enfant mourait chez une voisine qui avait bien voulu le recevoir chez elle avec la pauvre mère. »

En dehors de l'hostilité plus ou moins réelle dont il vient d'être parlé contre ces familles, il est un fait qui les place dans une situation plus pénible que toutes les autres et qui rend aussi plus difficile un remède à leur situation. Ce fait est le suivant : plus les familles sont nombreuses plus la part de leurs ressources qu'elles peuvent consacrer au loyer est restreinte. Il en résulte que le local qu'elles peuvent ainsi obtenir est insuffisant pour le nombre de membres qui les composent. Ce ne sont donc pas seulement des logements qu'il faut leur trouver, mais des logements correspondant comme surface et comme prix à leurs besoins et à leurs ressources.

On cite des œuvres provenant de l'initiative privée consacrées plus spécialement aux familles nombreuses.

Le Parlement a jugé que quel que soient les efforts de la charité privée, à ce point de vue, ils resteraient toujours insuffisants. Telle est la raison pour laquelle il a décidé que ses efforts devaient être aidés et au besoin suppléés par l'action énergique des pouvoirs publics.

Cela étant, la commission chargée de l'examen du projet de loi devenu le texte promulgué en 1912 s'est trouvée entre diverses propositions d'intervention.

Celle de MM. Caillaux, Renoult et Klotz qui prévoyait la construction de maisons destinées à ces familles soit par des sociétés soit par les communes

en régie intéressée. Quand la construction avait été faite par les sociétés, la commune pouvait leur accorder des subventions annuelles ne devant pas dépasser 1 % du montant des dépenses de construction des maisons dont moitié au moins devait être réservé au logement de familles nombreuses. Cette subvention devait être employée au dégrèvement des loyers de ces familles.

Quand la commune avait construit elle-même, la location ne pouvait être faite au-dessus d'un certain taux de loyer, qualifié taux du *revenu normal* des autres propriétés situées dans les mêmes localités. Ce taux pouvait cependant être abaissé de 1 % si les ressources de la commune lui permettaient de supporter la différence.

Un autre système avait été proposé par un membre de la Société française des habitations à bon marché. Il consistait à autoriser les communes à accorder aux sociétés construisant pour des familles nombreuses, des subventions. Celles-ci auraient varié avec le nombre d'enfants.

20 % du montant du loyer pour une famille de quatre enfants au-dessous de 15 ans.

30 % pour 5 enfants ;

40 % pour 6 enfants ;

50 % pour 7 et plus.

Les subventions accordées sous forme de contrat de longue durée devaient être consacrées en entier à dégrever les loyers de ces familles. Elles ne pouvaient être attribuées qu'à des familles véritablement nécessiteuses, c'est-à-dire dont les salaires annuels

globaux ne dépasseraient pas cinq fois le chiffre du loyer.

Un autre projet, émanant de divers membres du Parlement, proposait d'accorder aux propriétaires de maisons consacrées au logement des familles nombreuses, les exonérations fiscales attribuées aux maisons à bon marché pour une durée supérieure à douze années pour tout le temps qu'elles conserveraient cette destination. Il y ajoutait même la réduction de moitié de la contribution foncière et celle des portes et fenêtres.

La Commission s'est arrêtée aux mesures suivantes qui ont été sanctionnés par le législateur. Nous avons déjà vu que les sociétés de crédit immobilier étaient désormais autorisées à prêter aux sociétés coopératives pour construire des immeubles pour familles nombreuses et que l'article 3 de la loi permettait de louer aux familles de trois personnes, considérées comme familles nombreuses, à moitié de leur valeur locative, les immeubles construits par des sociétés privées d'habitations à bon marché dont étaient actionnaires, obligataires ou prêteurs les départements ou les communes.

Nous verrons qu'il en est de même pour les offices publics créés par notre loi. Deux autres mesures très importantes ont été prises dans le même but : l'une permet aux communes de subventionner les sociétés privées en vue de la construction d'immeubles à bon marché pour familles nombreuses, l'autre autorise ces mêmes communes à construire elles-mêmes dans ce cas.

Sous le régime de la loi de 1906, contrairement à

l'interprétation donnée par MM. Strauss et Baulez et reproduite plus haut, on admettait généralement que le droit pour les communes d'intervenir en matière d'habitation à bon marché était strictement limité aux modes prévus par le législateur. Cela résultait de ce que le texte, en limitant à des modes spéciaux le concours des communes vis-a-vis des sociétés à bon marché, avait paru manifester l'intention d'exclure tout autre mode, et en particulier celui de la subvention directe, malgré que ce dernier fût admis de droit commun en toute matière d'intérêt général.

Or, l'article 32 de la loi de 1912 permet ce mode d'intervention dans le cas spécial qui nous occupe, et elle y met un certain nombre de conditions que nous allons passer en revue. « Les communes peuvent, porte ce texte, consentir des subventions spéciales aux offices publics et aux sociétés d'habitations à bon marché, construisant des immeubles principalement affectés à des logements pour familles comprenant plus de trois enfants de moins de seize ans. »

Il faut, bien entendu, d'après le paragraphe 2 de notre texte que ces logements présentent les caractères requis pour rentrer dans la catégorie des habitations à bon marché. Ils doivent en outre être destinés à des familles nombreuses dans la proportion d'au moins les deux tiers du montant des valeurs locatives de l'ensemble des logements de chaque immeuble.

Les subventions accordées pour de tels logements pourront faire l'objet entre les communes et les bénéficiaires de contrats dont la durée ne devra pas dépasser dix-huit ans à compter de l'achèvement de la

construction ni excéder annuellement 1 % du prix de revient de l'immeuble. Leur montant devra être intégralement consacré par les bénéficiaires à la réduction des loyers payés par les familles nombreuses. Cependant, ces loyers ne pourront être réduits de plus de la moitié de la valeur locative maxima.

Enfin, les conditions de ces réductions seront déterminées par le contrat et proportionnées au nombre d'enfants.

Telles sont les dispositions nouvelles. Elles n'ont pas besoin de grandes explications. On remarquera cependant qu'en adoptant comme point de départ du délai de dix-huit ans assigné au contrat à intervenir entre les communes et les bénéficiaires de la subvention la date de la construction de l'immeuble, le législateur n'a voulu autoriser de pareils contrats qu'en vue d'immeubles à *construire*. Il espère qu'ainsi il encouragera les sociétés à construire de nouvelles maisons pour familles ayant plus de trois enfants.

L'allocation de la subvention par contrat et pour une durée déterminée a pour but de donner aux sociétés qui entreprendront les constructions en question une sécurité indispensable quand il s'agit d'une œuvre aussi importante et d'une durée aussi longue que l'édification et l'exploitation de tels immeubles.

En ce qui concerne le contrôle de ces opérations on avait songé à le donner au ministre du Travail. On s'est contenté de s'en rapporter aux autorités préposées de droit commun au contrôle des actes des communes, au Préfet notamment. Cependant le dernier alinéa de notre article porte que chaque année, dans le courant du mois de janvier, le maire doit

communiquer au Comité de patronage l'état des logements ayant bénéficié l'année précédente des réductions de loyers résultant de l'application des dispositions dont nous venons de donner l'économie.

Le rapporteur signale après l'exposé de ces mesures et des raisons qui en ont déterminé l'adoption qu'une objection les avait d'abord fait écarter. Elle repose sur ce fait que par suite du procédé adopté, seules les familles logées dans les immeubles ainsi construits bénéficieront des subventions des communes. Mais il en est ainsi toujours et en toutes circonstances. D'une manière générale, seuls les individus ou les familles qui y sont reçus bénéficient des avantages que présentent les habitations à bon marché au double point de vue de la salubrité et du prix. Cela n'a pourtant pas été jugé suffisant pour faire renoncer à la politique suivie à cet égard depuis vingt ans. Nous ne voyons pas pourquoi il en serait autrement en présence de ce mode spécial d'intervention des communes qu'est la subvention pécuniaire.

Quand il s'agit des familles nombreuses, comme nous le savons déjà, les communes n'en sont pas réduites au rôle que nous venons d'exposer. Elles peuvent ne pas attendre que l'initiative des constructions soit prise par des sociétés. Il leur est désormais permis de prendre elles-mêmes cette initiative et de construire pour cet objet au titre spécial de la loi de 1912 comprenant trois articles consacrés à cet objet.

Nous allons en analyser les principales dispositions.

Les logements qui pourront être ainsi construits par les communes devront remplir les conditions pour être classés dans les habitations à bon marché

et être affectés à des familles dites nombreuses, caractérisées comme nous avons dit plus haut, jusqu'à concurrence des deux tiers du montant des valeurs locatives de l'ensemble des logements compris dans lesdits immeubles.

Les communes qui voudront entreprendre cette œuvre devront être spécialement autorisées à cet effet. Cette autorisation donnée par décret en Conseil d'État rendu sur la proposition des ministres de l'Intérieur et du Travail et de la Prévoyance Sociale devra être précédée d'une enquête publique d'un mois après avis du Conseil départemental d'hygiène et du Comité de patronage des habitations à bon marché.

Pour cet objet, les communes pourront comme les offices dont il va être parlé aux chapitres suivants, comme les sociétés ainsi que nous l'avons déjà vu, s'adresser pour se procurer les ressources nécessaires à tous les établissements déjà autorisés à intervenir, tels que Caisses d'Épargne, Caisse des Dépôts et Consignations, établissements de bienfaisance aux conditions et dans les limites déjà établies.

Le paragraphe 2 de l'article 26 de la loi de 1912 renvoie à cet égard à l'article 24 de la même loi qui est très explicite.

L'article 27 prévoit cependant deux autres procédés à la disposition des communes pour faire construire des logements pour les familles nombreuses en dehors de la construction directe par les services techniques de ces personnes morales : ce sont la construction pour leur compte par les offices publics d'habitations à bon marché ou par les sociétés qui se proposent cet objet. Il va de soi que dans un cas

comme dans l'autre, les communes ne peuvent user de la faculté qui leur est ouverte par la loi qu'autant que les conditions précitées requises pour la construction directe sont remplies.

Enfin, de l'aveu du rapporteur lui-même, la Commission et le Gouvernement sont tombés d'accord pour estimer qu'il y AURAIT DANGER à laisser aux communes la gestion des immeubles construits soit directement par elles, soit par les offices, soit par les sociétés d'habitations à bon marché pour leur compte. Aussi l'article 27 dispose-t-il que, quel que soit le mode de construction adopté, la gestion devra toujours être confiée par les communes soit aux offices, soit aux sociétés. On espère que ces derniers assureront une régie à la fois compétente et désintéressée de ces immeubles.

Ces diverses dispositions de principe seront assurément complétées par des règlements d'administration publique qui devront régler les multiples points de détail que soulève la mise en application des dispositions qui précèdent. Aussi nous bornerons-nous à cet exposé.

Il nous reste maintenant à examiner un dernier mode d'intervention des communes autorisé par notre loi, celui qui s'exercera par l'intervention d'un organe administratif nouveau dont elle prévoit la création et dont elle a emprunté l'idée à la législation italienne.

CHAPITRE II

L'intervention des communes par les offices publics d'habitations à bon marché

Dans le but avoué de permettre l'intervention des communes sans risquer l'opposition des individualistes non interventionnistes, des adversaires du municipalisme, les auteurs de la loi ont cherché un terrain d'entente, une solution de conciliation. Ils croient l'avoir trouvé dans la création d'une personne morale nouvelle de notre droit public dénommée par la loi de 1912 « office public d'habitations à bon marché ». Ils l'ont emprunté à la législation italienne où dans un grand nombre de villes, en particulier à Milan, existaient depuis une dizaine d'années des organismes pareils à ceux dont la création vient d'être autorisée en France.

Les caractéristiques de ces établissements dans la législation italienne consistent dans leur but, qui est de construire et de gérer des maisons à petits loyers, et dans leur fonctionnement qui comporte, une indépendance plus ou moins grande selon les villes et une autonomie plus ou moins complète. Mais il semble que ni en Italie, ni en Suisse où ces offices

existent aussi, ils ne constituent des établissements publics et fassent partie intégrante de l'organisation administrative.

L'œuvre du législateur français paraît avoir consisté à s'inspirer des exemples que lui fournissaient la Suisse et l'Italie pour créer un *établissement public* nouveau, auquel il a appliqué purement et simplement la réglementation de nos établissements de bienfaisance. Il lui a paru qu'il éviterait ainsi les inconvénients et les dangers trop réels et trop certains que ne saurait manquer d'entraîner la gestion d'immeubles par des corps élus dans un pays de suffrage universel. Sur ces dangers nous tenons à insister. Tout le monde est à peu près d'accord pour les reconnaître sauf peut-être ceux qui sont disposés à en profiter, les uns pour accorder des faveurs aux dépens des derniers des contribuables, les autres pour les recevoir. Et pour bien montrer la réalité du danger, nous tenons à reproduire l'aveu qui en a été fait par le rapporteur du projet à la Chambre lui-même :

« La gestion directe d'habitations populaires par les villes et les départements offrirait des périls incontestables dans certaines régions, à certaines heures, pour la bonne direction des affaires publiques et la saine administration des finances. Les surenchères démagogiques sur les conditions de location, les faveurs accordées aux locataires selon les besoins de la politique locale, la faiblesse des élus gérants en face de l'éviction nécessaire de certains locataires mauvais payeurs, mais électeurs, tout ce qui risque d'être un élément corrupteur des mœurs administratives ou politiques, *le législateur soucieux de l'avenir*

des gouvernements démocratiques doit résolument l'écarter. »

Le législateur de 1912 croit y avoir réussi en donnant aux offices l'autonomie que nous allons voir combinée cependant avec une « collaboration d'action » — voulue — « assez étroite avec les départements et les villes qui en auront provoqué la création pour que les considérant comme leur œuvre propre, ils les dotent et leur assurent les indispensables ressources ».

La préoccupation par laquelle ont surtout été guidés les auteurs de la loi c'est *d'intéresser* les communes et les départements à l'œuvre des habitations à bon marché, c'est de faire cesser l'abstention et le désintéressement dont ils ont fait preuve à cet égard depuis la loi de 1906. Ils ont cru, et le rapport de M. Bonnevey (1) le porte en toutes lettres que l'indifférence manifestée par ces établissements avait pour cause les restrictions mises à leur intervention. « Considérés par la loi, y lisons-nous, comme incapables d'une action propre, ils se sont trouvés peu enclins à aider de leurs (?) deniers l'action des autres. *Les collectivités, comme les hommes, ne s'intéressent bien qu'aux affaires ou aux œuvres qu'elles dirigent elles-mêmes ou tout au moins qu'elles contribuent à diriger.* Une ville fera des sacrifices d'argent considérables pour son bureau de bienfaisance, pour son hospice, pour son hôpital, mais elle se contentera d'accorder des subventions modestes aux œuvres privées d'assistance que l'initiative généreuse de ses

1. Section V. Action des communes et des départements.

habitants aura suscitées. Les collectivités sont comme les pères de famille qui dotent leurs enfants et réservent à ceux des autres les mêmes cadeaux d'usage ».

Nous avons tenu à reproduire ce passage en entier, en raison de la très curieuse et très surprenante application qu'y fait l'auteur du principe édonistique aux collectivités.

Telles sont les considérations qui ont guidé encore une fois les auteurs de la loi. Ils ont voulu indépendants des communes et des départements, ces organismes que sont les offices publics d'habitations à bon marché, pour les soustraire aux sollicitations et aux déviations de la politique de quartier dans les grandes villes. Et cette indépendance, ils croient l'avoir suffisamment réalisée en leur donnant la réglementation des établissements de bienfaisance et en laissant leur dotation à la libre discrétion des établissements dont ils ont voulu les rendre indépendants.

Ils les ont voulu en même temps placer « en collaboration d'action assez étroite pour que les communes et les départements aient un intérêt suffisant à les doter et à leur assurer les indispensables ressources ».

Ces principes dégagés et aussi rapprochés pour en faire ressortir l'apparente antinomie et faire apercevoir dès à présent toute la difficulté de conciliation, nous allons dire brièvement, dans des paragraphes distincts, l'objet et la constitution des offices, leurs attributions et leur fonctionnement, leurs ressources telles que ces divers points ressortent du texte de la loi et des explications fournies à l'occasion de son vote.

§ 1. — OBJET ET CONSTITUTION DES OFFICES

Les établissements que sont les offices publics d'habitations à bon marché « auront pour objet exclusif, aux termes de l'article 11, l'aménagement, la construction et la gestion d'immeubles salubres régis par la loi du 12 avril 1906, ainsi que l'assainissement de maisons existantes, la création de cités-jardins ou de jardins ouvriers ».

Le texte prévoit expressément que « ces immeubles peuvent comprendre » en annexes « des locaux à usage commun, tels que buanderies, bains-douches, garderies d'enfants, terrains de jeux, etc. ».

Le principe est que les immeubles ainsi construits ou gérés doivent être exclusivement affectés au logement. Une exception est cependant contenue dans le paragraphe 3 de notre article, « il peut y être annexé des boutiques à destination commerciale, pourvu qu'il n'y soit pas vendu de boissons alcooliques ».

Nous avons vu dans notre première partie comment la question s'était posée et la solution adoptée en ce qui concerne les maisons appartenant à des sociétés.

Les mêmes raisons pour les immeubles appartenant aux offices devaient amener à la même décision. Ces établissements peuvent acquérir notamment des immeubles dont les rez-de-chaussées soient aménagés en boutiques et qu'on ne pourrait transformer qu'à grands frais. Il n'y avait aucune utilité à les leur imposer.

On remarquera que la loi autorise qu'on annexe aux logements *des boutiques* sans apporter la restriction dont il a été question dans la première partie aux termes de laquelle les logements devaient occuper la plus grande partie de l'immeuble.

Par contre, de l'emploi du terme « boutique » il résulte une autre limitation à l'interdiction d'y vendre des boissons alcooliques, nous savons qu'en fait elle était toujours imposée par les statuts des sociétés. La seule différence consistera en ce que, ici, elle est écrite dans la loi.

Quant à leur constitution, ils ne pourront pas être établis d'office. Leur création devra être demandée et ce droit appartiendra au Conseil municipal, à un Conseil général ou à un syndicat de communes constitué en conformité du titre VIII de la loi du 5 avril 1884 (art. 12, § 2).

Dans le cas où une commune ne serait pas assez importante pour provoquer seule la création d'un office, elle aura donc en vertu de ce texte la possibilité et le moyen de le faire en recourant au procédé du syndicat de communes.

Le rapporteur insiste longuement sur ce point que l'initiative d'un tel établissement devra émaner de l'une des personnes morales énumérées au texte, que sa création devra être libre comme s'il redoutait qu'une intervention gouvernementale se produisît pour pousser à la création des offices.

Quoi qu'il en soit, en outre de la demande formulée par une commune, un département ou un syndicat de communes, l'avis des comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance

sociale intéressés, ainsi que du Comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché devra intervenir. L'office sera ensuite créé par décret rendu en Conseil d'État sur la proposition des ministres de l'Intérieur et du Travail et de la Prévoyance Sociale.

§ 2. — FONCTIONNEMENT ET ATTRIBUTIONS

Les offices constituent, le texte le déclare expressément, des *établissements publics*. Étant donnée la définition juridique de cette dénomination, un pareil caractère conféré aux offices a pour résultat d'étendre la compétence des pouvoirs publics à une branche qui leur échappait certainement jusqu'à ce jour, la construction d'habitations en vue de les louer ou de les vendre. Du moment, en effet, où des *établissements faisant partie intégrante de l'organisation administrative du pays* ont reçu spécialement cette attribution, c'est que désormais celle-ci rentre dans le champ de l'activité normale des pouvoirs publics. Ainsi envisagée, la création des offices constitue bien une innovation aussi remarquable que redoutable.

Quoi qu'il en soit, d'après l'article 13 les offices sont gérés par un conseil de dix-huit membres. Leur désignation n'a pas été déterminée sans donner lieu à de vives controverses tant au sein de la commission qu'à la tribune. « Il s'agissait, lisons-nous dans le rapport, à la fois de donner à la commune une part de représentation suffisante pour que l'office gardât le caractère d'un établissement municipal sans cepen-

dant qu'il risquât de perdre son autonomie et de devenir une simple direction des services municipaux ; il fallait donner à la puissance publique, à l'État représenté par les préfets, une part de représentation qui assure un contrôle intérieur et une certaine permanence dans l'administration, sans toutefois subordonner l'institution municipale à la puissance gouvernementale. »

Il semble qu'on ait songé à prendre pour modèle, dans le but de réaliser ces desiderata, l'organisation des divers établissements existants d'assistance. Mais on n'a pas manqué d'opposer à cette occasion les graves et incontestables abus qui se sont produits dans ces établissements. Aussi, a-t-on, cherché à créer un organisme qui serait *dans la mesure du possible* soustrait à la politique sous toutes ses formes tant générale que locale. Et voici l'organisation adoptée :

Six membres nommés par le préfet parmi les personnes particulièrement compétentes en matière d'hygiène ou de construction et de gestion d'habitations populaires ;

Six membres désignés suivant les cas, soit par le Conseil municipal, soit par le Comité du syndicat, soit par le Conseil général ;

Six membres élus par les institutions ci-après, existant dans la circonscription de l'office :

Un membre par les Comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale ;

Un membre par les sociétés approuvées d'habitations à bon marché ;

Un membre par le bureau des sociétés et unions de Sociétés de secours mutuels ;

Un membre par le Conseil départemental d'hygiène ;

Un membre par les Conseils des directeurs des
Caisses d'épargne ;

Un membre par les unions de syndicats.

A défaut d'institutions des catégories sus-désignées, ou faute par elles de procéder aux élections et dans ce dernier cas, après une mise en demeure du préfet non suivie d'effet dans la quinzaine, il est pourvu directement à ces vacances par le Conseil d'administration de l'office :

Telle est la composition du Conseil de l'office. Répond-il bien au but qu'on déclare s'être proposé ? Nous ne saurions être très affirmatifs sur ce point.

M. Bonnevey nous dit bien que dans l'hypothèse d'un conflit au sein du conseil entre l'élément municipal et l'élément préfectoral, les membres élus par les institutions de prévoyance et d'hygiène feraient prévaloir le point de vue de l'intérêt public. L'affirmation du rapporteur ne saurait nous tranquilliser complètement. Il y a bien, il est vrai les élus des institutions de prévoyance et d'hygiène, mais ils ne sont que cinq, car nous nous refusons à considérer comme représentant ces institutions, l'élu des unions de syndicats. Ce dernier s'est glissé dans le Conseil des offices, nous ne savons grâce à qui, ni comment, mais le rapport n'en faisait pas mention. Et nous constatons que, pour lui faire une place, on a porté de quinze à dix-huit le nombre des membres et élevé de cinq à six celui des trois groupes.

Par suite de la présence de cet intrus qui n'avait rien à voir dans la question, l'équilibre si laborieusement établi paraît rompu. Le rôle de modération

et d'arbitrage assigné aux membres du troisième groupe risque de ne pouvoir être rempli par suite de la défection de ce dernier venu à qui il suffira de passer dans l'un des camps opposés pour y apporter la majorité.

D'autre part, le rapporteur ne prévoit que le cas de conflit entre les deux éléments d'origine politique, le municipal et le préfectoral. Mais ce n'est pas nécessairement ainsi que se posera la question. Ils ne seront pas nécessairement divisés en deux camps rivaux.

Le préfet ne s'exposera que rarement, dans des milieux seulement d'opinions contraires à celles de la majorité, à nommer des membres n'ayant pas l'agrément de la ou des municipalités; à *fortiori* si l'office est départemental il se gardera bien de choisir des personnes capables d'entrer en conflit avec les représentants du Conseil général.

Cela étant, ce n'est pas dans le conflit entre les deux groupes qu'il fallait prévoir ni chercher un arbitre. C'était un nombre de membres capables de contrebalancer l'influence politique que chacun des membres de ces deux groupes ne peut manquer d'apporter. Or à cette force numérique de douze membres, qui sera souvent accrue par l'adjonction du représentant des unions de syndicats, on a opposé celle des cinq élus des institutions de prévoyance et d'hygiène. Que vouliez-vous qu'ils fissent? sera-t-on fondé à nous dire après les catastrophes. S'il est vrai, comme on l'annonce, qu'on ait eu l'intention d'écarter la politique sous toutes ses formes de l'administration des offices, nous sommes portés à nous demander

comment on aurait pu s'y prendre autrement si on s'était proposé de l'y introduire.

On avait songé, nous dit-on, à y introduire la représentation des syndicats qu'on nous dit avoir écarté. Pas complètement répondrons nous, puisqu'on les a admis au deuxième degré pour ainsi dire en acceptant un élu des unions de syndicats. Et cependant, on avait reconnu, le rapport le constate, que « l'habitation n'était pas une question professionnelle, mais générale, intéressant toute la population peu fortunée ».

Cependant un effort a été fait en vue d'écarter la politique, nous devons le reconnaître. Mais il nous paraît bien platonique et bien peu efficace. Malgré qu'on ait pris pour base et pour modèle de l'organisation des offices, on n'a pas donné au maire la présidence du Conseil d'administration comme cela existe toujours dans les commissions d'assistance. Le Conseil élit son président.

Si c'est à cela que c'est borné l'effort pour écarter la politique, comme l'explique gravement M. Bonnevay, il n'a pas dû coûter aux auteurs de la loi, du moins quand l'office sera créé à la demande d'un syndicat de communes ou d'un département.

Mais passons.

Enfin le Conseil constitué, comme nous l'avons dit, *peut* s'adjoindre deux locataires des immeubles qu'il gère, ces derniers peuvent être des femmes.

Comment les choisira-t-on ? La loi ainsi que les travaux préparatoires sont muets sur ce point. Tout ce que nous savons à ce sujet, c'est qu'il n'a pas paru possible de rendre cette représentation des locataires

obligatoires ni de faire élire ces deux *administrateurs* éventuels par les locataires eux-mêmes. On en donne les raisons suivantes : d'une part, pendant toute la période de construction il n'y a pas encore de locataires et il faut cependant un conseil au complet en état de fonctionner, « d'autre part il a paru peu désirable que des agitations électorales viennent troubler les relations de voisinage des locataires des immeubles dépendant de l'office ».

Il semble donc que ces deux locataires quand le Conseil décidera de s'en adjoindre seront choisis par lui et qu'ils auront voix délibérative à l'Assemblée comme les autres administrateurs, puisqu'on les qualifie d'administrateurs éventuels. Ce sera, à n'en pas douter, deux autres arbitres, uniquement préoccupés de faire prévaloir le point de vue de l'intérêt public.

L'article 13 qui contient la composition du Conseil porte expressément, ainsi que nous le savons, que le Conseil d'administration nomme son président, son bureau et que « le mandat de tous les administrateurs est gratuit ».

Les articles 14 et suivant contiennent les règles relatives au fonctionnement du Conseil d'administration dont nous venons de donner la composition. Le premier de ces textes pose, à ce point de vue, comme principe, l'assimilation de ces établissements à ceux de bienfaisance en déclarant que les dispositions des articles 4 et 5 de la loi du 21 mai 1873, modifiée par celle du 5 août 1879, concernant la durée du mandat, le renouvellement et la révocation des membres des commissions administratives des bureaux de bienfaisance et des hospices, ainsi que la dissolution de

ces commissions administratives sont applicables aux Conseils d'administration des offices publics d'habitations à bon marché et à leurs membres.

Toutefois une première dérogation à ces règles résulte du deuxième paragraphe de cet article qui donne, dans ce cas, au ministre du Travail et de la Prévoyance les attributions exercées par celui de l'Intérieur vis-à-vis des établissements de bienfaisance.

Dans le but sans doute de donner aux offices dans leur sphère un pouvoir de décision analogue à celui dont jouissent les communes, l'article 15 reproduit les termes mêmes de l'article 62 de la loi municipale.

Aux termes de cet article, « le Conseil d'administration, en effet, règle par ses délibérations les affaires de l'office ». Il en résulte que ces délibérations sont définitives, sans aucune approbation sauf dans les cas où un texte spécial y déroge et le prescrit.

C'est ce que confirme la suite de notre article ainsi libellé : « Toutefois, ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par l'autorité supérieure, les délibérations portant sur les objets suivants :

« 1° Les aliénations et échanges d'immeubles ou de titres de valeurs mobilières ;

« 2° Les acquisitions d'immeubles ainsi que les projets, plans et devis de constructions et de grosses réparations ;

« 3° Les budgets ;

« 4° Les emprunts. »

L'article 16 définit l'autorité à laquelle revient l'approbation de chacune de ces catégories de délibérations. Pour les trois premières, la compétence appartient au préfet, après avis de l'établissement qui a

été le promoteur de la création de l'office et après avis aussi du Comité de patronage local.

Il en est de même en principe pour les emprunts jusqu'à 3 millions ou quand la somme à emprunter réunie aux autres emprunts contractés par l'office ne dépasse pas cette somme.

Dans le cas contraire, l'autorisation doit être donnée par décret rendu sur le rapport du ministre de l'Intérieur, après avis du ministre du Travail.

Il convient de remarquer ce qui a été formellement dit au rapport de la Chambre que « l'office conserve sa liberté d'action pour l'aliénation de tous autres meubles » que ceux visés au paragraphe 2.

Il déterminera en particulier seul et sans autorisation les tarifs de location, les clauses et conditions des baux. A la liberté qui lui est laissée à cet égard, il n'y aura d'autre restriction que celle contenue dans l'article 23. Aux termes de cet article, les loyers des immeubles gérés par les offices ne peuvent être inférieurs de plus des deux cinquièmes au maxima de valeurs locatives fixés par l'article 5 nouveau de la loi de 1906 et de plus de moitié quand les locaux sont loués à des familles de plus de trois enfants âgés de moins de 16 ans.

On comprend aisément le double but poursuivi par le législateur en écrivant cette restriction aux pouvoirs des offices. Il s'agissait en effet d'imposer une même règle aux offices et aux sociétés à qui nous savons qu'on avait fixé le même maximum ou plutôt minimum et surtout de limiter dans une mesure jugée d'avance efficace, c'est-à-dire nécessaire, mais suffisante la concurrence que peuvent faire à l'industrie

privée du logement les offices et les sociétés. Car on déclare ne pas vouloir qu'une concurrence privilégiée lui soit faite à l'aide des fonds publics, concurrence dont l'excès aurait pour résultat de réaliser précisément le contraire du but poursuivi en arrêtant le développement des constructions de maisons ouvrières.

C'est le président qui administre les finances (art. 17) et ordonnance les dépenses. Mais rien ne s'oppose à ce qu'un administrateur soit délégué à cet effet.

Les recettes et les dépenses de l'office s'effectuent par un comptable chargé seul et sous sa responsabilité de poursuivre la rentrée de tous les revenus de l'office et de toutes les sommes qui lui seraient dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés (art. 18).

Il est, comme les comptables des communes nommés par le préfet sur une liste de trois personnes présentées par le Conseil d'administration. Toutefois le préfet ne peut pas, comme quand il s'agit de comptables des communes, refuser de choisir sur cette liste et exiger de nouvelles présentations. Ces comptables sont suspendus par le préfet et révoqués seulement par le ministre de l'Intérieur. Ils doivent fournir un cautionnement dans les conditions fixées pour les receveurs spéciaux (art. 42 de la loi du 26 décembre 1908). Toutes les règles concernant l'apurement des comptes de gestion des receveurs municipaux et les délais dans lesquels les dits comptes doivent être présentés sont applicables aux comptes des receveurs des offices publics d'habitations à bon marché.

§ 3. — PATRIMOINE ET RESSOURCES DES OFFICES

Le patrimoine de ces établissements devra provenir surtout de la dotation que leur constituera la personne morale qui aura pris l'initiative de leur création. Ce n'est qu'à la condition que sera assuré leur existence et dans la mesure où elle le sera qu'ils seront autorisés. Cette dotation pourra être mobilière ou immobilière, un capital pourra être mis à leur disposition, mais on pourra aussi bien entendu indifféremment leur céder des terrains ou des maisons. Quand ces établissements géreront des maisons destinées à loger des familles nombreuses par exemple ou d'autres immeubles pour le compte des communes, il interviendra sans doute entre ces deux établissements une convention réglant les intérêts et les droits de chacun.

Il n'est pas à prévoir que cette gestion par les offices d'immeubles communaux quoique obligatoire doive être gratuite. En tous cas, la loi n'a rien prévu elle ne contient aucune règle à cet égard.

Les offices pourront recevoir des dons et legs qui sont soumis à un droit de 9 % sans addition de décimes, dans les conditions déterminées à l'article 19 de la loi du 25 février 1901. De même les transferts à titre gratuit effectués par les communes ou les départements au nom des offices paient un tarif de faveur qui consiste en un droit fixe de 3 francs.

Toutes les faveurs faites par les lois de 1906 et de 1912 au profit des Sociétés d'habitations à bon marché existent au profit des offices (art. 24) qu'il s'agisse des Caisses d'épargne, de la Caisse des dépôts et con-

signations, des divers établissements d'assistance. Car les auteurs de la loi déclarent que les ressources des offices proviendront particulièrement des emprunts. Les communes et les départements pourront garantir pour la totalité de leur durée l'intérêt et l'amortissement de ces emprunts (art. 22).

Les communes et les départements pourront aussi consentir aux offices des prêts, dont les conditions générales d'emploi seront déterminées par la convention. Et n'en veut comprendre le sens et la portée de ce premier paragraphe de l'article 22, en voici le commentaire extrait du rapport de M. Bonnevey :

« Nous avons eu soin d'indiquer que ces prêts pourraient être, par la convention, affectés à une destination déterminée, notamment à la construction d'immeubles de telle catégorie et *dans tel quartier*. Il ne faut pas en effet que la commune ou le département soient appelés à prêter sans pouvoir préciser leurs besoins et *en imposer la satisfaction*. »

N'est-ce pas la politique qui rentre aussi dans le sein des Conseils ? On avait essayé de l'en exclure en organisant, comme nous l'avons exposé, leur composition. On s'était efforcé d'assurer l'indépendance des offices à ce point de vue. Nous avons exprimé des doutes sur l'efficacité des mesures proposées.

Son retour offensif sur ce nouveau terrain prouve que la politique ne dispose pas que d'un seul moyen pour pénétrer où elle n'a que faire et que l'unique procédé de lui barrer la route consiste à réduire les attributions des communes et de l'autorité publique au strict indispensable.

CONCLUSION

Et maintenant après ce très long exposé il nous reste à conclure.

Nous ferons tout d'abord une constatation qui, à notre avis, est loin d'être sans intérêt. Les promoteurs de cette législation très touffue, très compliquée, comme on a pu s'en rendre compte, étaient des individualistes sincères et convaincus. Ils ont, toutes les fois que l'occasion s'en est présentée, déclaré qu'ils voulaient *aider* la liberté et non l'entraver et encore moins l'étouffer. Cela résulte, en particulier, de cette expression quelque peu exotique, par laquelle ils désignaient le mouvement provoqué par eux « la liberté subsidiée ».

Malgré cette intention souvent proclamée et quoique partis d'une donnée strictement individualiste, nous venons de les voir aboutir à des solutions pleinement socialistes.

Comment en un plomb vil, l'or pur s'est-il changé ? C'est une preuve nouvelle que rien n'est dangereux pour la liberté comme les secours qu'on se propose de lui apporter. Comme en 1894, on commence par la vouloir secourir, après avoir décidé qu'elle en a un besoin plus ou moins pressant. Puis, il se trouve des gens qui déclarent que les secours apportés n'ont

pas été à leur gré assez efficaces. Et ils en proposent de nouveaux dont l'effet principal est de commencer à restreindre cette liberté que leurs prédécesseurs n'avaient voulu que « subsidier ».

Les raisons ne manquent jamais : elles consistent dans l'inefficacité des mesures antérieurement édictées ; dans les exigences de l'hygiène publique ou privée ; à certaines époques, dans la portée sociale des mesures nouvelles qu'on propose. C'est ce qui est arrivé en notre matière, et on a eu la loi de 1906. Mais, il est à remarquer que, dans cet ordre d'idées, à chaque étape, on découvre des raisons nouvelles d'intervention.

S'il était vrai comme l'avaient prétendu les auteurs de la loi de 1894 qu'il y avait un intérêt social de premier ordre à ce qu'on mit les travailleurs à même d'avoir un foyer salubre et à bon marché, — et après 1906, il eut été difficile de le contester puisque, par deux fois, le législateur l'avait proclamé, — il se trouva, après cette date, des gens qui s'avisèrent qu'il y avait un intérêt social bien plus grand encore à rendre ces travailleurs *propriétaires* de ce foyer. Ils tombèrent même d'accord pour reconnaître qu'un foyer tout seul, cela risquait d'être bien nu. Et comme il ne leur en coûtait pas plus, ils y ajoutèrent un jardin, un champ. Ce n'était plus au nom de l'hygiène seule cette fois, mais au nom de la propriété.

Après avoir voulu faire des locataires mieux installés et à meilleur compte, on décidait qu'il convenait de faire des propriétaires plus largement installés et à non moins bon compte.

Mais, le malheur a voulu qu'il ne suffit pas de dé-

cider qu'il en serait ainsi pour que cela fût. De pareilles décisions, même prises par le législateur, ne sauraient faire que toutes les conditions nécessaires pour la réalisation de tels vœux soient immédiatement remplies. C'est ainsi que le législateur peut bien décider que les capitaux seront mis à la disposition des intéressés sans se préoccuper des conditions auxquelles on les trouve sur le marché. Mais, ce qu'il ne peut pas faire, le législateur, c'est que les intéressés, ceux dont il se charge de faire le bonheur, veuillent y recourir à ces capitaux qu'il leur offre, veuillent bénéficier des avantages qu'il accumule devant eux. Il peut bien, le législateur, faire momentanément échec à l'application des lois économiques, mais ce qui est hors de son pouvoir, au même titre, selon le dicton anglais, que de changer un homme en femme, c'est de changer subitement l'état d'esprit, la mentalité de ceux en faveur de qui il légifère ; c'est de leur faire apprécier, comme il le fait, lui, les avantages qu'il leur offre.

Et quand il a constaté que ceux-ci ne s'empressent pas de bénéficier de ses prétendues faveurs, il ne lui reste plus, s'il veut à tout prix faire leur bonheur, même malgré eux, qu'à faire ce qu'il a fait en 1912 pour les habitations à bon marché. Il n'a qu'à décider qu'on se passera de l'intervention des intéressés et que des organes créés à cette intention auront spécialement pour mission de construire des habitations pour une catégorie de la population, que ces habitations seront soustraites pour la fixation des loyers à la loi de l'offre et de la demande. C'est là qu'on en est. Tel a été le processus. Voilà comment on est ar-

résumé à la situation actuelle. Voyons maintenant quelles en seront les conséquences probables.

On a remarqué sans doute la manière curieuse, pour ne rien dire de plus, qui a été adoptée, pour la fixation du prix des loyers des habitations soumises au régime des habitations à bon marché ! D'ordinaire, nous le présumons du moins, un propriétaire, quand il a construit un immeuble, et fait son prix de revient, c'est sur ce prix, corrigé souvent par le cours auquel se louent les locaux environnants, qu'il établit les loyers de son immeuble. Aussi ces loyers varient-ils non seulement d'une ville à l'autre, mais d'un quartier à l'autre d'une même ville.

En matière d'habitations à bon marché, on a procédé d'une tout autre manière, à la manière socialiste, pourrions-nous dire.

D'après cette manière, inutile de connaître ni le prix de revient de l'immeuble, ni le cours du marché des loyers pour fixer ces derniers. Ils le sont *d'avance et par le législateur et d'une manière uniforme pour toutes les villes ayant un même chiffre de population et pour tous les quartiers de ces villes*. Tant pis si le prix de revient est plus élevé à un endroit qu'à un autre. Quant au cours du marché, selon la saine doctrine socialiste on sait que le législateur n'a pas à en tenir compte. Et alors, on se trouve dans la situation suivante quelque peu paradoxale d'après laquelle le prix de revient doit s'établir d'après le revenu ou le prix de vente et non celui-ci d'après le prix de revient.

On comprend, quand on s'est rendu compte de ce paradoxe, l'embarras dans lequel se sont trouvés les

hommes du métier en présence d'une pareille situation. Et les manifestations de cet embarras, on les trouvera dans les journaux spéciaux, tels que *Le bâtiment* dans ses numéros des 8 et 15 décembre dernier et dans celui du 2 mars suivant, ainsi que le *Moniteur des Travaux publics*, dans son numéro du 27 février.

Le directeur du premier de ces journaux, sous le titre significatif de « l'envers d'une loi » a signalé la situation faite aux techniciens et aux hommes de métier.

« Evidemment, écrit-il, à la date du 8 septembre 1912, les lois actuelles sur les habitations à bon marché heureusement améliorées par celles de demain, sont excellentes.

« Elles fourniront aux sociétés des possibilités d'argent très appréciables.

« Mais à conclure de là que la maison à bon marché proprement dite, est virtuellement créée, il y a loin, très loin !

« D'abord, il faudrait s'entendre sur l'appellation : « Maison à bon marché. »

« La loi n'est pas chargée de le dire et sa lecture assure même que le « bon marché » n'en sera pas la conséquence.

« La loi réclame bien les habitations populaires, à faibles loyers ; mais elle exige en même temps, que ces maisons soient bien bâties, en matériaux impérissables, pourvues de toutes les conditions de l'hygiène moderne.

« La loi supprime les courettes. Elle réclame des buanderies, des bains-douches, des garderies d'en-

fants, des terrains de jeux. Elle permettra des boutiques d'où seront exclus les marchands de vins.

« Et le Conseil supérieur des habitations à bon marché exige davantage. Il veut des aménagements ingénieux, des façades souriantes, de larges escaliers, un confortable technique et esthétique de bon aloi.

« Rien de mieux. Et personnellement, j'applaudis à cet ensemble de programmes.

« Mais, comment les réaliser à bon marché ?

« Et comment surtout observer les tarifs de location qui, à Paris, devront évoluer entre 8 fr. 50 et 11 francs le mètre carré d'habitation effective ?

« Je crois n'avoir pas besoin d'expliquer à mes lecteurs la difficulté de ces multiples problèmes.

« La loi deviendra un instrument financier : elle ne sera jamais un instrument technique. Elle ne pouvait pas prescrire la nature, ni le prix des matériaux, ni celui de la main d'œuvre.

« Elle se borne à dire comment et à qui les sociétés autorisées pourront emprunter.

« Inutile d'ajouter que les restrictions aux facultés d'emprunts sont nombreuses, et que pour être admis à la table des faveurs spéciales, il faudra plusieurs fois montrer patte blanche.

« Dans tous les cas, le problème technique du « bon marché » des maisons de demain reste, tout entier, à l'état de question primordiale.

« Et nous savons tous que dans les conditions actuelles de l'entreprise et des traités par spécialités, il est impossible à résoudre, au sens de la loi.

« Et c'est seulement par la vertu des avances à

taux d'intérêts très réduits qu'il aura quelques chances d'être solutionné.

« Et, encore, je n'en suis pas sûr.

« Tout dépendra du prix des terrains, de leur utilisation rationnelle, de la qualité des aménagements intérieurs, de la proximité des immeubles par rapport aux moyens de communication. Je n'ose pas dire de la faveur des organismes qui distribueront les prêts...

« On voit, par ce rapide exposé, que si la loi ouvre des perspectives de facilités de crédits, elle ne fournit aucun moyen de bâtir les maisons à « bon marché ».

« Elle conduit même au résultat contraire.

« Voilà pour les maisons collectives des grandes agglomérations.

« Pour la petite propriété de banlieue, la loi est encore plus décevante.

« Comment construire des maisons à « bon marché », de petit format, éparpillées dans les communes suburbaines ?

« On me répondra :

« — On trouvera des terrains à lotir. On groupera les immeubles. On bâtira des cités-jardins. Les aménages et sorties d'eaux, les moyens de vidange seront collectifs. Dans un seul grand terrain, on bâtira 20, 50 ou 100 petites maisons.

« Je l'entends bien ainsi. Mais alors il faudra réunir, par avance, les sociétaires de ces groupements. Il faudra en faire des associés-coopérateurs, les discipliner à l'observation des statuts.

« A cela rien d'impossible.

« Reconnaissons, tout au moins, que la loi est faite pour les collectivités et non pour les individus.

« Cette circonstance a permis à une foule d'hommes adroits de prendre le masque de philanthropes et de dire aux petites gens :

« La loi n'étend pas sur vous ses bienfaits. Elle ne s'applique qu'aux collectivités. Venez donc à nous.

« Soyez d'abord nos actionnaires ou nos obligataires.

« Versez, une première mise de fonds comme entrée de jeu. Versez, ensuite, régulièrement, quelques francs par semaine. Dans un temps plus ou moins long, vous serez admis au rang des locataires, et ensuite, avec ou sans assurance sur la vie, au rang des propriétaires. »

« Vous comprenez ?

« Nous comprenons très bien...

« Et ces hommes adroits sont des hommes d'affaires, d'anciens clercs de notaires, des rentiers... qui ignorent tous les premières notions de l'art de bâtir.

« Ah ! Ils connaissent la loi. Je peux même dire qu'ils la connaissent trop.

« Et, ils s'en vont déjà dans les communes de la banlieue faire des conférences publiques et solliciter des souscriptions.

« Je pourrais même donner le nom d'une Société anglaise qui offre au public des homes anglais, bâtis par des Anglais, où elle prétend assurer le confortable anglais à des prix de loyers tentateurs.

« L'« entente cordiale » ne doit pas m'empêcher de

dire que Messieurs les bâtisseurs anglais ne sont pas plus sorciers que nous.

« Et, qu'en vérité, nous n'avons pas besoin d'eux pour bâtir des cottages aux goûts des parisiens de la banlieue.

« On voit donc que si la loi sur les habitations à bon marché offre des attirances, son envers les repousse.

« Il fallait s'y attendre. »

La situation résultant de la loi a tellement ému les gens du métier que le même auteur traite à nouveau cette question dans le numéro suivant du même organe.

Après avoir constaté le vote, par le Sénat, du texte adopté par la chambre des députés, il ajoute :

« A ce sujet, nous pourrions rééditer le mot de Catherine de Médicis :

« *Bien taillé : maintenant il faut coudre.*

« Coudre, c'est-à-dire créer des Sociétés approuvées par l'État, au titre spécial de « Société d'habitations à bon marché ». Et pour le mériter, il faudra que les fondateurs de ces organismes nouveaux respectent absolument les conditions de la loi.

« Or, ces conditions sont de nature à éloigner toutes les initiatives intéressées par des prescriptions rigoureuses dont voici les principales :

« Fixation maxima du chiffre des loyers par commune, selon le nombre de ses habitants :

« Valeur locative ne dépassant pas 4 fr. 75 % du prix des immeubles. Mais, dans ce prix, on ne comptera que la surface couverte par les constructions. Les canalisations pour amenées d'eau et évacuations de

vidange, ne seront pas admises en dépenses. Il en sera de même des appareils.

« Et comme pour obtenir le certificat de salubrité, les immeubles devront être pourvus des installations sanitaires les plus perfectionnées et les plus coûteuses, on peut conclure qu'une notable partie de la dépense ne sera pas admise dans les estimations.

« Il en sera de même des travaux de clôture et de viabilité, dont la loi ne parle pas, mais qu'elle exclut, par son esprit d'ensemble, des dépenses à rémunérer.

« Il résulte aussi de la loi que les Sociétés d'habitations à bon marché ne feront pas de bénéfices ; que toute contravention à ces règles exposera les fondateurs à des amendes de 25 francs à 3.000 francs, et à un emprisonnement de un à trois mois.

« La loi est donc exclusivement une loi de philanthropie sociale. Elle éloigne, brutalement, non seulement les initiatives à bénéfices légitimes, mais, encore, et surtout, les apports.

« Ces dispositions rigoureuses suffiront-elles pour conserver à la loi son caractère exclusif de bienfaisance ?

« Non. Elles n'empêcheront pas l'appel des Sociétés, de pure spéculation, pour attirer, à elles, les épargnes des petites gens.

« Dans notre numéro du 8 décembre, j'ai parlé de Sociétés de racolage qui fonctionnent, pour ainsi dire publiquement, dans la banlieue parisienne, sous le vocable de « Sociétés de maisons à bon marché ».

Car, tous les principes socialistes ont reçu, en cette matière, la plus large application après avoir fixé le

chiffre du loyer sans tenir compte du prix de revient, tout en prescrivant les commodités les plus étendues et le confortable le plus grand, on a interdit aux promoteurs de ces entreprises de réaliser des bénéfices.

Sans doute, pareille interdiction n'était guère nécessaire si on considère les résultats obtenus par les Sociétés d'habitations à bon marché que nous avons publiés au cours de ce travail. Mais si cela était superflu à l'égard de ceux qui construisent des habitations à bon marché, cela ne l'était pas vis-à-vis de ceux qui ne visent qu'à l'exploitation de la loi.

Quoi qu'il en soit, en décourageant l'initiative privée, en brisant d'avance en cette matière, le seul moteur actif et efficace de l'activité individuelle, on a ajouté une raison de plus en faveur de l'insuccès de l'œuvre que l'on voulait encourager. Par cette dernière mesure, on a donné à cette législation son véritable caractère.

« En réalité, de toutes ces lois très touffues, écrit M. André Liesse dans le *Journal des Débats* (1), on peut tirer cette idée générale : c'est qu'elles ont pour but de procurer des capitaux à un taux très bas, pour construire les habitations à bon marché. Cette formule indique la conception de ceux qui ont coopéré à cette législation ; *ils entendent fournir aux ouvriers des logements à un prix inférieur au prix normal du loyer qu'exigent les conditions économiques actuelles pour la construction et la gestion d'immeubles de cette sorte*. C'est pour cela que l'on cherche à ob-

1. Numéro du 18 mars 1913.

tenir des capitaux à des taux très réduits. On s'adresse donc à l'État, comme intermédiaire, et aux communes, directement pour obtenir des prêts à bon marché, au demeurant, et pour voir les choses telles qu'elles sont, il s'agit là *d'assistance indirecte*. Or, en général, lorsque ces immeubles sont gérés de façon économique, lorsqu'on exige le paiement régulier des loyers, l'œuvre des habitations à bon marché profite à une élite qui sait se soumettre à la discipline de l'échéance et remplir toutes les obligations des locataires. Certaines sociétés bien gérées sont arrivées d'ailleurs à des résultats excellents et rendent de réels services, notamment, à Paris, la Société des habitations pour familles nombreuses, grâce à la qualité des locataires.

« L'intervention de la Ville de Paris va se manifester, en cette circonstance, par des avances de fonds pour lesquelles un emprunt de deux cents millions sera effectué. C'est déjà une intervention que l'on peut trouver très appréciable. Elle ne paraît pas suffisante aux socialistes. Ils voudraient voir les communes construire elles-mêmes et gérer les habitations ouvrières. Ce serait un beau gâchis, avec l'anarchie qu'apporteraient dans ces opérations les passions de parti ! M. Georges Cahen, qui vient d'écrire une étude complète sur le « Logement dans les villes » n'est pas précisément un ennemi de l'intervention des pouvoirs publics. Il ne semble cependant disposé à confier la construction des maisons à bon marché aux municipalités et il n'est point partisan de leur remettre la gestion de ces immeubles. C'est là une opinion sage et que nous ne pouvons

qu'approuver. Pour le reste, pour les résultats que donnera l'œuvre à laquelle va coopérer la Ville de Paris par les capitaux considérables qu'elle va y consacrer, on ne saurait rien prévoir, tant que le mode d'administration de ces délicates opérations ne sera pas fixé. »

On ne saurait mieux dire et nous sommes, pour notre part, convaincus que la construction directe par les villes donnera les pires résultats et que la gestion par les offices ne sera pas meilleure. Nous nous faisons par avance une idée de ce que sera une campagne électorale en vue des élections municipales dans les quartiers où existeront des groupes d'habitations à bon marché. Les candidats auront de nombreux engagements à prendre vis-à-vis des locataires de l'office électeurs. Et gare aux surenchères.

Il y aura, nous dira-t-on, entre le Conseil municipal et les locataires, l'office ; oui, une toile d'araignée !

Voici, en effet, un petit fait qui s'est passé à la dernière session de 1913 au Conseil municipal de Paris et qui est, nous semble-t-il, de nature à édifier sur les possibilités d'intervention de cette assemblée, dans l'administration des maisons à bon marché gérées par l'office que vient de créer la loi de 1912. On sait que la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire fait un devoir aux bureaux d'assistance d'exercer les droits des assistés vis-à-vis des personnes tenues à l'égard de ces derniers de l'obligation alimentaire. Et l'administration n'y a pas manqué !

Qu'a fait le Conseil municipal de Paris dans sa séance du 24 décembre 1912 ? Il a voté à toutes les personnes tenues dans ces conditions de l'obligation

alimentaire, sous forme de subvention, une somme égale à celle dont elles étaient tenues au profit des assistés. Ce qui revient à mettre à la charge du budget municipal, c'est-à-dire des contribuables le montant de l'obligation alimentaire qui incombait à ces personnes et en vertu du droit civil et en vertu de la loi de 1905. Comment l'existence d'un office public d'habitations à bon marché empêchera-t-il une pareille opération ou des combinaisons analogues inspirées par l'intérêt électoral ? nous le demandons.

Vu : le Président de la these,

HITIER

Vu le doyen,

P. CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

L. LIARD

ANNEXES

LOI DU 12 AVRIL 1906

modifiant et complétant la loi du 30 novembre 1894
sur les habitations à bon marché

(*Journal officiel* du 15 avril 1906)

ARTICLE PREMIER. — Il sera établi dans chaque département un ou plusieurs Comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale. Ces Comités ont pour mission d'encourager toutes les manifestations de la prévoyance sociale, notamment la construction de maisons salubres et à bon marché, soit par des particuliers ou des sociétés en vue de les louer ou de les vendre à des personnes peu fortunées, notamment à des travailleurs vivant principalement de leur salaire, soit par les intéressés eux-mêmes pour leur usage personnel.

ART. 2. — Ces Comités sont institués par décret du Président de la République, après avis du Conseil général et du Conseil supérieur des habitations à bon marché. Le même décret détermine l'étendue de leur circonscription et fixe le nombre de leurs membres, dans la limite de neuf au moins et de douze au plus.

Le tiers des membres du Comité est nommé par le Conseil général, qui le choisit parmi les conseillers

généraux, les maires et les membres des Chambres de commerce ou des Chambre consultatives des arts et manufactures de la circonscription du Comité.

Les deux autres tiers sont désignés, dans les conditions déterminées par un arrêté du ministre du Commerce, de l'Industrie et du Travail, pris après avis du Comité permanent du Conseil supérieur, visé à l'article 14 de la présente loi, parmi les personnes spécialement versées dans les questions de prévoyance, d'hygiène, de construction et d'économie sociales.

Ces Comités ainsi constitués font leur règlement, qui est soumis à l'approbation du préfet. Ils désignent leur président et leur secrétaire. Ce dernier peut être pris hors du Comité.

Ces Comités sont nommés pour trois ans.

Leur mandat peut être renouvelé.

ART. 3. — Ces Comités peuvent recevoir des subventions de l'État, des départements et des communes, ainsi que des dons et legs, aux conditions prescrites par l'article 910 du Code civil pour les établissements d'utilité publique.

Toutefois, ils ne peuvent posséder d'autres immeubles que celui qui est nécessaire à leurs réunions.

Ils peuvent faire des enquêtes, ouvrir des concours d'architecture, distribuer des prix d'ordre et de propriété, accorder des encouragements pécuniaires et, plus généralement, employer les moyens de nature à provoquer l'initiative en faveur de la construction et de l'amélioration des maisons à bon marché.

Dans le cas où ces Comités cesseraient d'exister, leur actif après liquidation pourra être dévolu, sur

l'avis du Conseil supérieur institué à l'article 14 ci-après, aux Sociétés de construction des habitations à bon marché, aux associations de prévoyance et aux bureaux de bienfaisance de la circonscription.

ART. 4. — Le département doit subvenir aux frais de local et de bureau des Comités, ainsi qu'aux frais de déplacement nécessaires pour l'application de la présente loi suivant le tarif et dans les conditions déterminées par le Conseil général.

Il peut prendre à sa charge les jetons de présence qui seraient alloués, à titre d'indemnité de déplacement, aux membres des Comités n'habitant pas la localité où se tiendraient les réunions.

ART. 5. — « Les avantages concédés par la présente loi s'appliquent aux maisons destinées à l'habitation collective, lorsque la valeur locative réelle de chaque logement ne dépasse pas, au moment de la construction, les maxima déterminés ci-après. »

1° Communes au-dessous de 1.001 habitants, 140 fr.;

2° Communes de 1.001 à 2.000 habitants, 200 francs ;

3° Communes de 2.001 à 5.000 habitants, 225 francs ;

4° Communes de 5.001 à 30.000 habitants et banlieue des communes de 30.001 à 200.000 habitants, dans un rayon de 10 kilomètres, 250 francs ;

5° Communes de 30.001 à 200.000 habitants, banlieue des communes de 200.001 habitants et au-dessus, dans un rayon de 15 kilomètres, et grande banlieue de Paris, c'est-à-dire communes dont la distance aux fortifications est supérieure à 15 kilomètres et n'excède pas 40 kilomètres, 325 francs ;

6° Petite banlieue de Paris, dans un rayon de 15 kilomètres, 400 francs ;

7° Communes de 200.001 habitants et au-dessus, 440 francs ;

8° Ville de Paris, 550 francs.

Le bénéfice de la loi est acquis par cela seul que la destination principale de l'immeuble est d'être affecté à des habitations à bon marché. Toutefois, les exonérations d'impôts accordées par l'article 9 de la présente loi ne s'appliqueront qu'aux parties de l'immeuble réellement occupées par des logements à bon marché.

« Bénéficieront également des avantages de la loi les maisons individuelles dont la valeur locative réelle ne dépassera pas de plus d'un cinquième le chiffre déterminé ci-dessus. Seront considérés comme dépendances de la maison pour l'application de la loi, sauf en ce qui concerne l'exemption temporaire d'impôt foncier, les jardins d'une superficie de 5 ares au plus attenant aux constructions ou les jardins de 10 ares au plus non attenant aux constructions et possédés dans la même localité par les mêmes propriétaires. » (L. fin., 13 juill. 1911, art. 3.)

Pour l'application de la présente loi, la valeur locative des maisons ou logements sera déterminée par le prix de loyer porté dans les baux, augmenté, le cas échéant, du montant des charges autres que celles de salubrité (eau, vidange, etc.) et d'assurance contre l'incendie ou sur la vie. S'il n'existe pas de bail, la valeur locative des maisons individuelles sera fixée à cinq cinquante-six pour cent (5,56 %) du prix de revient réel de l'immeuble. Les propriétaires devront justifier de l'exactitude des bases d'évaluation par la production de tous documents utiles (baux, contrats,

devis, mémoires, etc.). A défaut de justifications ou en cas de justifications insuffisantes, la valeur locative sera déterminée suivant les règles prévues par l'article 12, § 3, de la loi du 15 juillet 1880.

Les Comités de patronage certifieront la salubrité des maisons et logements qui doivent bénéficier des avantages de la loi. S'ils refusent ce certificat ou s'ils négligent de le délivrer dans les trois mois de la demande qui leur en sera faite, les intéressés pourront se pourvoir devant le ministre du Commerce, de l'Industrie et du Travail, qui statuera, après avis du préfet et du Comité permanent. Ils pourront soumettre à l'approbation du ministre du Commerce, de l'Industrie et du Travail des règlements indiquant les conditions qui devront remplir les constructions pour être agréées.

ART. 6. — Les bureaux de bienfaisance et d'assistance, les hospices et hôpitaux peuvent, avec l'autorisation du préfet, employer une fraction de leur patrimoine, qui ne pourra excéder un cinquième, soit à la construction de maisons à bon marché, soit en prêts aux Sociétés de construction de maisons à bon marché et aux Sociétés de crédit qui, ne construisant pas elles-mêmes, ont pour objet de faciliter l'achat, la construction ou l'assainissement de ces maisons, soit en obligations ou actions de ces sociétés, lesdites actions entièrement libérées et ne pouvant dépasser les deux tiers du capital social.

Les communes et les départements peuvent employer leurs ressources en prêts, en obligations, ou, dans les conditions ci-dessus spécifiées, en actions, sous réserve : 1° que les maisons ne puissent être

aliénées au-dessous du prix de revient, ni louées à des prix inférieurs à quatre pour cent (4 %) de ce prix ; ce revenu sera considéré comme un revenu net de toutes charges et notamment de l'amortissement en trente années pour les maisons individuelles et en soixante années pour les maisons collectives ; 2° que ces emplois de fonds soient préalablement approuvés par décision du ministre du Commerce, de l'Industrie et du Travail, après avis du Comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché, aux délibérations duquel participera, pour ces affaires, le directeur de l'administration départementale et communale au ministère de l'Intérieur.

Sous réserve d'approbation dans les mêmes formes, les communes et les départements peuvent faire apport aux sociétés susvisées de terrains ou de constructions, pourvu que la valeur attribuée à ces apports ne soit pas inférieure à leur valeur réelle, établie par expertise.

Ils peuvent de même : 1° céder de gré à gré aux sociétés susvisées des terrains ou constructions, sans que le prix de cession puisse être inférieur à la moitié de leur valeur réelle établie par expertise ; 2° garantir, jusqu'à concurrence de trois pour cent (3 %) au maximum, le dividende des actions ou l'intérêt des obligations desdites sociétés pendant dix années au plus à compter de leur constitution.

La Caisse des dépôts et consignations reste autorisée à employer, jusqu'à concurrence du cinquième, le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne en obligations négociables des Sociétés de construction et de crédit visées au présent article.

ART. 7. — La caisse d'assurance en cas de décès, instituée par la loi du 11 juillet 1868, est autorisée à passer, avec les acquéreurs ou les constructeurs de maisons à bon marché, qui se libèrent du prix de leur habitation au moyen d'annuités, des contrats d'assurances temporaires ayant pour but de garantir à la mort de l'assuré, si elle survient dans la période d'années déterminée, le paiement de tout ou partie des annuités restant à échoir.

Le chiffre maximum du capital assuré est égal au prix de revient de l'habitation à bon marché. Si l'assurance est contractée au moyen d'une prime unique, dont le prêteur bénéficiaire fait l'avance à l'emprunteur, le chiffre maximum indiqué ci-dessus est augmenté de la prime unique nécessaire pour assurer à la fois ledit chiffre et cette dernière prime. La prime d'assurance sera versée directement à la Caisse nationale par le prêteur bénéficiaire lors de la souscription de l'assurance.

Tout signataire d'une proposition d'assurance faite dans les conditions du paragraphe 1^{er} du présent article devra répondre aux questions et se soumettre aux constatations médicales qui lui seront prescrites par les polices. En cas de rejet de la proposition, la décision ne devra pas être motivée. L'assurance produira son effet dès la signature de la police.

La somme assurée sera, dans le cas du présent article, cessible en totalité dans les conditions fixées par les polices.

La durée du contrat devra être fixée de manière à ne reporter aucun paiement éventuel de prime après l'âge de soixante-cinq ans.

ART. 8. — Lorsqu'une maison individuelle construite dans les conditions édictées par la présente loi figure dans une succession et que cette maison est occupée au moment du décès de l'acquéreur ou du constructeur par le défunt, son conjoint ou l'un de ses enfants, il est dérogé aux dispositions du Code civil, ainsi qu'il est dit ci-après :

1° Si le conjoint survivant est copropriétaire de la maison, au moins pour moitié, et s'il habite au moment du décès, l'indivision peut, à sa demande, être maintenue pendant cinq ans à partir du décès et continuée ensuite de cinq ans en cinq ans jusqu'à son propre décès.

Si la disposition de l'alinéa précédent n'est point appliquée et si le défunt laisse des descendants, l'indivision peut être maintenue, à la demande du conjoint ou de l'un de ses descendants, pendant cinq années à partir du décès.

Dans le cas où il se trouve des mineurs parmi les descendants, l'indivision peut être continuée pendant cinq années à partir de la majorité de l'aîné des mineurs, sans que sa durée totale puisse, à moins d'un consentement unanime, excéder dix ans.

Dans ces divers cas, le juge de paix prononce le maintien ou la continuation de l'indivision, après avis du Conseil de famille, s'il y a lieu ;

2° Chacun des héritiers, et le conjoint survivant, s'il a un droit de copropriété, a la faculté de reprendre la maison sur estimation. Lorsque plusieurs intéressés veulent user de cette faculté, la préférence est accordée d'abord à celui que le défunt a désigné, puis à l'époux, s'il est copropriétaire pour moitié au

moins. Toutes choses égales, la majorité des intéressés décide. A défaut de majorité, il est procédé par voie de tirage au sort. S'il y a contestation sur l'estimation de la maison, cette estimation est faite par le Comité du patronage et homologuée par le juge de paix. Si l'attribution de la maison doit être faite par la majorité ou par le sort, les intéressés y procèdent sous la présidence du juge de paix qui dresse procès-verbal des opérations.

Les dispositions du présent article sont applicables à toute maison, quelle que soit la date de sa construction, dont la valeur locative n'excédera pas les limites fixées par l'article 5.

ART. 9. — Sont affranchies de la contribution foncière et de la contribution des portes et fenêtres, les maisons individuelles ou collectives destinées à être louées ou vendues et celles construites par les intéressés eux-mêmes, pourvu qu'elles remplissent les conditions prévues par l'article 5. Cette exemption sera d'une durée de douze années à compter de l'achèvement de la maison. Elle cesserait de plein droit si, par suite de transformations ou d'agrandissements, l'immeuble perdait le caractère d'une habitation à bon marché et acquerrait une valeur sensiblement supérieure au maximum légal.

Pour être admis à jouir du bénéfice de la présente loi, on devra produire, dans les formes et les délais fixés par l'article 9, § 3, de la loi du 8 août 1890, une demande qui sera instruite et jugée comme les réclamations pour décharge et réduction de contributions directes. Cette demande pourra être formulée dans la déclaration exigée par le même article de ladite loi

de tout propriétaire ayant l'intention d'élever une construction passible de l'impôt foncier.

Les parties des bâtiments dont il est question au présent article, destinées à l'habitation personnelle, donneront lieu, conformément à l'article 2 de la loi du 4 août 1844, à l'augmentation du contingent départemental dans la contribution personnelle-mobilière à raison du vingtième de leur valeur locative réelle, à dater de la troisième année de l'achèvement des bâtiments, comme si ces bâtiments ne jouissaient que de l'immunité ordinaire d'impôt foncier accordée par l'article 88 de la loi du 3 frimaire an VII aux maisons nouvellement construites ou reconstruites.

Sont exemptées de la taxe établie par l'article 1^{er} de la loi du 20 février 1849, dans les termes de la loi du 14 décembre 1875 et par dérogation à l'article 2 de la loi du 31 mars 1903, les sociétés, quelle qu'en soit la forme, qui ont pour objet exclusif la construction et la vente des maisons auxquelles s'applique la présente loi.

La taxe continuera à être perçue pour les maisons exploitées par la société ou mises en location par elle.

ART. 10. — Les actes constatant la vente de maisons individuelles à bon marché, construites par les bureaux de bienfaisance et d'assistance, hospices ou hôpitaux, les Caisses d'épargne, les Sociétés de construction ou par des particuliers, sont soumis aux droits de mutation établis par les lois en vigueur.

Toutefois, lorsque le prix aura été stipulé payable par annuités, la perception de ce droit pourra, sur la demande des parties, être effectuée en plusieurs fractions égales, sans que le nombre de ces fractions puisse

excéder celui des annuités prévues au contrat, ni être supérieur à cinq. Il sera justifié par un certificat du maire de la commune de la situation que l'immeuble a été reconnu exempt de l'impôt foncier, par application des articles 5 et 9, ou que, tout au moins, une demande d'exemption a été formée dans les conditions prévues par ces articles. Ce certificat sera délivré sans frais, en double original, dont l'un sera annexé au contrat de vente et l'autre déposé au bureau de l'enregistrement, lors de l'accomplissement de la formalité.

Le paiement de la première fraction du droit aura lieu au moment où le contrat sera enregistré ; les autres fractions seront exigibles d'année en année et seront acquittées dans le trimestre qui suivra l'échéance de chaque année, de manière que la totalité du droit soit acquittée dans l'espace de quatre ans et trois mois au maximum, à partir du jour de l'enregistrement du contrat.

Si la demande d'exemption d'impôt foncier qui a motivé le fractionnement de la perception vient à être définitivement rejetée, les droits non encore acquittés seront immédiatement recouvrés.

Dans le cas où, par anticipation, l'acquéreur se libérerait entièrement du prix avant le paiement intégral du droit, la portion restant due deviendrait exigible dans les trois mois du règlement définitif. Les droits seront dus solidairement par l'acquéreur et le vendeur.

L'enregistrement des actes visés au présent article sera effectué dans les délais fixés et, le cas échéant, sous les peines édictées par les lois en vigueur. Tout

retard dans le paiement de la seconde fraction ou des fractions subséquentes des droits rendra immédiatement exigible la totalité des sommes restant dues au Trésor. Si la vente est résolue avant le paiement complet des droits, les termes acquittés ou échus depuis plus de trois mois demeureront acquis au Trésor ; les autres tomberont en non-valeur.

La résolution volontaire ou judiciaire du contrat ne donnera ouverture qu'au droit fixe de trois francs (3 fr.).

ART. 11. — Les actes nécessaires à la constitution et à la dissolution des associations de construction ou de crédit actuellement existantes ou à créer, telles qu'elles sont définies dans la présente loi, sont dispensés du timbre et enregistrés gratis, s'ils remplissent les conditions prévues par l'article 68, § 3, n° 4, de la loi du 22 frimaire an VII. Les pouvoirs en vue de la représentation aux assemblées générales sont dispensés du timbre. Ces sociétés sont exonérées des droits de timbre pour leurs titres d'actions et d'obligations. Toutefois, elles restent soumises au droit de timbre-quittance, établi par l'article 18 de la loi du 23 août 1871.

ART. 12. — Les mêmes sociétés sont dispensées de toute patente et de l'impôt sur le revenu, attribué aux actions, parts d'intérêts et obligations.

ART. 13. — Les sociétés ne seront admises au bénéfice de ces diverses faveurs qu'autant que leurs statuts, approuvés par le ministre du Commerce, de l'Industrie et du Travail, sur les avis du Comité du patronage et du Conseil supérieur institué par l'article 14, limiteront leurs dividendes annuels à un chif-

fre maximum. Toutefois, ces avis ne seront pas nécessaires lorsque les statuts seront conformes aux statuts-types arrêtés par le ministre du Commerce, de l'Industrie et du Travail, après avis du Comité permanent.

L'approbation pourra être retirée dans la même forme, s'il est établi après enquête que les sociétés font des opérations de construction ou de crédit sur des maisons qui ne répondent pas aux conditions prévues par la présente loi.

Les sociétés actuellement existantes jouiront, au même titre que celles qui se fonderont après la promulgation de la loi, des faveurs et immunités qu'elle concède, à la condition de modifier leurs statuts, le cas échéant, conformément à ses prescriptions.

ART. 14. — Il est constitué, auprès du ministre du Commerce, de l'Industrie et du Travail, un Conseil supérieur des habitations à bon marché auquel doivent être soumis tous les règlements à faire en vertu de la présente loi et, d'une façon générale, toutes les questions concernant les logements économiques.

Les Comités de patronage lui adresseront chaque année, dans le courant de janvier, un rapport détaillé sur leurs travaux. Le Conseil supérieur en donnera le résumé, avec ses observations, dans un rapport d'ensemble adressé au Président de la République.

ART. 15. — Un règlement d'administration publique détermine les mesures propres à assurer l'application des dispositions qui précèdent, et notamment : 1° l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur des habitations à bon marché et des Comités de patronage ; 2° les dispositions que doivent conte-

nir les statuts des Sociétés de construction et de crédit pour que ces Sociétés puissent bénéficier des faveurs de la loi ; 3° les conditions dans lesquelles la Caisse d'assurance en cas de décès peut organiser des assurances temporaires ; 4° la procédure à suivre pour l'application de l'article 8.

ART. 16. — Les emplois en valeurs locales autorisés par l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895 sont étendus : 1° aux actions des sociétés visées à l'article 6, pourvu que les actions ainsi acquises soient entièrement libérées et ne puissent dépasser les deux tiers du capital social ; 2° à des prêts hypothécaires, amortissables par annuités, au profit de particuliers désireux d'acquérir ou de construire des habitations à bon marché, dans les termes de la présente loi.

Les diverses facultés d'emplois de fonds prévues pour les habitations à bon marché par l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895 et par le présent article s'appliqueront dans les mêmes conditions : 1° pour les jardins ouvriers dont la contenance n'excédera pas 10 ares ; 2° pour l'établissement de bains-douches destinés aux personnes visées à l'article 1^{er}.

ART. 17. — La présente loi est applicable à l'Algérie.

ART. 18. — Les lois des 30 novembre 1894 et 31 mars 1896 sont abrogées.

Toutefois, elles restent applicables à toutes les habitations qui se trouvent actuellement en situation d'en bénéficier.

LOI DU 10 AVRIL 1908

relative à la petite propriété et aux maisons
à bon marché

ARTICLE PREMIER. [*Modifié par la loi du 8 avril 1910 (art. 116)*]. — Tous les avantages prévus par la loi du 12 avril 1906 pour les maisons à bon marché, sauf l'exemption temporaire d'impôt foncier, s'appliquent aux jardins ou champs n'excédant pas un hectare.

Les terrains visés au paragraphe précédent bénéficient, en outre, des avantages prévus aux articles ci-après, pourvu :

1° Que la valeur locative réelle du logement de l'acquéreur n'excède pas, au moment de l'acquisition, le chiffre fixé pour la commune par l'article 5 de la loi du 12 avril 1906 (1) ;

2° Que le prix d'acquisition, y compris les charges, ne dépasse pas douze cents francs (1.200 fr.) ;

3° Que l'acquéreur s'engage, vis-à-vis de la société qui lui aura consenti un prêt hypothécaire dans les conditions indiquées à l'article 2 de la présente loi, à

1. *Ancien texte.* — 1° Que la valeur locative réelle du logement de l'acquéreur n'excède pas, au moment de l'acquisition, les deux tiers du chiffre fixé pour la commune par la Commission instituée en vertu de l'article 5 de la loi précitée.

cultiver lui-même ce terrain ou à le faire cultiver par les membres de sa famille.

Si l'acquéreur est déjà, au moment de l'acquisition, propriétaire d'un terrain bâti ou non bâti, la contenance et la valeur de ce terrain viennent en déduction des chiffres fixés aux paragraphes précédents.

ART. 2. [*Modifié par la loi du 26 février 1912 (art. 1)*].

— Des prêts au taux de 2 % peuvent être consentis par l'État aux sociétés de crédit immobilier qui ont pour objet (1) :

1° De consentir aux emprunteurs remplissant les conditions prévues par la présente loi des prêts hypothécaires individuels, destinés soit à l'acquisition de champs ou jardins dans les termes indiqués à l'article 1^{er}, soit à l'acquisition ou à la construction de maisons individuelles à bon marché ;

2° De faire des avances aux sociétés d'habitations à bon marché, constituées selon la loi du 12 avril 1906, pour celles de leurs opérations effectuées en conformité du paragraphe précédent.

ART. 3. [*Modifié par la loi du 26 février 1912 (art. 1)*].

— Chacun des emprunteurs visés à l'article 2 doit remplir les conditions suivantes :

1° Posséder, au moment de la conclusion du prêt hypothécaire, le cinquième au moins du prix du terrain ou de la maison :

2° Passer avec la Caisse nationale d'assurance en

1. *Ancien texte.* — Des prêts au taux de 2 % peuvent être consentis par l'État aux sociétés régionales de crédit immobilier qui ont pour objet :

• • • • •

cas de décès un contrat à prime unique garantissant le paiement des annuités qui resteraient à échoir au moment de sa mort, le montant de cette prime pouvant être incorporé au prêt hypothécaire ;

3° Être muni d'un certificat administratif délivré par le contrôleur des contributions directes et constatant qu'il a été satisfait aux conditions imposées, soit par l'article 1^{er} de la présente loi s'il s'agit de l'acquisition d'un champ ou jardin, soit par l'article 5 de la loi du 12 avril 1906, s'il s'agit de l'acquisition ou de la construction d'une maison individuelle ; dans ce dernier cas, l'emprunteur doit produire, avant la conclusion du prêt, le certificat de salubrité prévu à l'article 5 de la loi de 1906 précitée, ou bien un certificat provisoire de salubrité délivré par un délégué du Comité de patronage. Ce délégué est désigné par lui, dans chaque canton de sa circonscription, autant que possible au mois de décembre de chaque année, pour l'année suivante, soit parmi ses membres, soit parmi les architectes ou ingénieurs au service du département ou des communes. Le bénéfice des dispositions de la loi du 12 avril 1906 demeure, en ce cas, subordonné à l'obtention ultérieure du certificat de salubrité spécifié par la dite loi (1).

ART. 4. [*Modifié par la loi du 26 février 1912 (art. 1)*].

1. *Ancien texte.* — 3° Être muni d'un certificat administratif constatant qu'il a été satisfait aux conditions imposées, soit par l'article 1^{er} de la présente loi s'il s'agit de l'acquisition d'un champ ou jardin, soit par l'article 5 de la loi du 12 avril 1906, s'il s'agit de l'acquisition ou de la construction d'une maison individuelle ; dans ce dernier cas, l'emprunteur doit également obtenir, avant la conclusion du prêt, le certificat de salubrité prévu à l'article 5 de la loi de 1906 précitée.

— Pour obtenir des prêts de l'État, les sociétés de crédit immobilier devront se constituer sous la forme anonyme, et au capital minimum de cent mille francs (100.000 fr.).

Le dividende annuel à servir aux actionnaires ne devra pas dépasser quatre pour cent (4 %) (1).

ART. 5.]*Modifié par la loi du 26 février 1912 (art. 1)*]. Les sommes restant dues par une société de crédit immobilier ne pourront dépasser la somme calculée comme il suit :

1° La moitié du capital restant à appeler ;

2° Le montant des rentes ou valeurs garanties par l'État appartenant à la société et déposées à la Caisse des dépôts et consignations ;

3° Les créances sur première hypothèque, jusqu'à concurrence des six dixièmes (6/10) au plus du prix d'achat ou de revient des immeubles affectés à leur garantie ;

4° La réserve mathématique des polices d'assurance sur la vie pour lesquelles la société a fait l'avance des primes.

1. *Ancien texte.* — ART. 4. — Pour obtenir des prêts de l'État, les sociétés régionales de crédit immobilier devront se constituer sous la forme anonyme et au capital minimum de deux cent mille francs (200.000 fr.).

Les actions ne pourront être libérées de plus de moitié, à moins d'autorisation spéciale donnée par décret, sur la proposition du ministre des Finances et du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, après avis du Conseil supérieur des habitations à bon marché.

Le dividende annuel à servir aux actionnaires ne devra pas dépasser 4 %.

Les sommes restant dues par une société ne pourront dépasser le chiffre obtenu en ajoutant au quadruple de la partie versée du capital social le montant de la partie non appelée.

Toutefois, les créances hypothécaires pourront être comprises dans l'évaluation de la somme susvisée pour sept dixièmes (7/10) du prix de revient des immeubles hypothéqués si la commune ou le département garantit le paiement des annuités correspondant à l'avance complémentaire d'un dixième, que la société aura reçue de l'État.

Pendant toute la durée du remboursement des prêts à 2 % les sociétés ne pourront consentir valablement de cessions de créances hypothécaires sans l'autorisation de la commission d'attribution instituée auprès du ministre du Travail par l'article 8 (1).

ART. 6. — Le total des avances que pourra faire l'État aux Sociétés de crédit immobilier, dans les conditions de la présente loi, est fixé à cent millions de francs (100 millions).

Le ministre des Finances est autorisé à se procurer les fonds nécessaires, dans les limites d'un crédit ouvert chaque année par la loi de finances, au moyen d'avances qui pourront être faites au Trésor par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Ces avances seront représentées par des titres d'annuités dont les intérêts seront réglés trimestriellement, au taux fixé pour le tarif de ladite caisse, conformément à l'article 12 de la loi du 20 juillet 1886, et en vigueur au moment de la réalisation de chaque avance.

Les prêts aux sociétés sont effectués, pour le compte de l'État, par la Caisse nationale des retraites, sur la

1. *Ancien texte.* — ART. 5. — Les Sociétés locales de crédit immobilier qui rempliront les conditions requises aux articles 2 et 4 pourront bénéficier des dispositions de la présente loi.

désignation d'une commission spéciale instituée auprès du ministère du Travail par l'article 8 de la présente loi. Les frais d'administration afférents à ce service sont remboursés chaque année à la Caisse nationale.

ART. 7. — Les remboursements à effectuer par les sociétés sont passibles d'intérêts de retard calculés au taux de 4 % à partir de leur échéance, s'ils n'ont pas été opérés dans le mois de cette échéance.

Le recouvrement des sommes non remboursées dans un délai de trois mois et des intérêts de retard y relatifs est poursuivi par l'agent judiciaire du Trésor.

ART. 8. [*Modifié par la loi du 26 février 1912 (art. 1)*]. — La Commission d'attribution des prêts est nommée par décret sur la proposition du ministre du Travail et de la prévoyance sociale pour une durée de cinq ans ; elle est composée de seize membres, ainsi qu'il suit :

Le ministre du Travail, président ;

Deux sénateurs ;

Deux députés ;

Un membre du Conseil d'État ;

Un membre de la Cour des comptes ;

Deux fonctionnaires du ministère des Finances ;

Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ou son délégué ;

Le directeur de l'assurance et de la prévoyance sociales ou son délégué ;

Le directeur de l'hydraulique et des améliorations agricoles ou son délégué ;

Deux représentants des Sociétés de crédit immobilier (1) ;

Deux membres du Conseil supérieur des habitations à bon marché.

Le décret désigne le vice-président de la Commission, ainsi qu'un chef ou sous-chef de bureau du ministère du Travail et de la prévoyance sociale, qui remplit les fonctions de secrétaire.

ART. 9. — En ce qui concerne les contrats d'assurance temporaire que les emprunteurs hypothécaires doivent passer avec la Caisse nationale d'assurance en cas de décès, conformément à l'article 3 de la présente loi, le proposant sera soumis à la visite du médecin désigné par elle.

Toutefois, il en sera dispensé lorsqu'il aura, deux ans au moins avant l'acquisition de la maison, du champ ou du jardin, formé une demande d'assurance et opéré à la Caisse nationale un versement égal à 1 % du capital à garantir, sans que la somme versée puisse être inférieure à 10 francs. La souscription de la police devra être effectuée dans un délai d'une année après l'expiration de la période de deux ans visée ci-dessus, et la somme versée viendra en déduction de la prime unique. Si la police n'est pas souscrite dans le délai fixé, le versement restera acquis à la Caisse nationale.

ART. 10. — Un règlement d'administration publique, rendu sur la proposition du ministre du Travail et du ministre des Finances, déterminera toutes les mesures

1. *Ancien texte :*

Deux représentants des Sociétés régionales de crédit immobilier ;

.

propres à assurer l'application des dispositions qui précèdent et notamment :

1° Les clauses que devront contenir les statuts des Sociétés de crédit immobilier pour que ces sociétés puissent recevoir, après avis du Conseil supérieur des habitations à bon marché, l'approbation du ministre du Travail, en vue de bénéficier des faveurs accordées par la présente loi et par celle du 12 avril 1906, ainsi que les conditions dans lesquelles serait retirée cette approbation aux sociétés qui ne se conformeraient pas à la présente loi.

2° Le mode et le délai d'établissement du certificat administratif visé à l'article 3 ;

3° Les conditions dans lesquelles la Caisse d'assurance en cas de décès effectuera les opérations d'assurance visées aux articles 3 et 9 ;

4° Les dispositions qui devront être insérées dans les contrats passés entre la Caisse nationale des retraites opérant pour le compte de l'État et les Sociétés de crédit immobilier, en vue d'assurer l'exécution de la présente loi.

ART. 11. — Les opérations effectuées par les Caisse d'épargne, en exécution de l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895 et de l'article 16 de la loi du 12 avril 1906, pourront être faites au taux réduit de 2 %, lorsqu'elles seront faites au profit de personnes remplissant les conditions requises par l'article 3 de la présente loi.

ART. 12. — La présente loi est applicable à l'Algérie.

LOI DU 26 FÉVRIER 1912

Modifiant la loi du 10 avril 1908, relative à la petite propriété et aux maisons à bon marché et abrogeant l'article 4 de la loi du 19 mars 1910, instituant le crédit agricole individuel à long terme.

(*Journal officiel* du 28 février 1912)

ARTICLE PREMIER. — Le début du premier alinéa de l'article 2, le paragraphe 3 de l'article 3, l'article 4, l'article 5 et le 11^e alinéa de l'article 8 de la loi du 10 avril 1908, relative à la petite propriété et aux maisons à bon marché, sont remplacés par les dispositions suivantes (1) :

.
.
.
.

ART. 2. — Lors de l'expiration d'une Société de crédit immobilier, ou en cas de dissolution anticipée l'assemblée générale appelée à statuer sur la liquidation ne pourra, après paiement du passif et remboursement du capital versé, attribuer la portion d'actif qui excéderait la moitié de la quotité du capital social versé qu'à une ou plusieurs autres sociétés régies

1. Voir ci-dessus le texte modifié de la loi du 10 avril 1908.

par la présente loi, sous réserve de l'approbation du ministre du Travail, après avis du Conseil supérieur des habitations à bon marché.

Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont applicables qu'aux sociétés qui obtiendront des prêts postérieurement à la promulgation de la présente loi.

ART. 3. — L'article 4 de la loi du 19 mars 1910, instituant le crédit agricole individuel à long terme, est abrogé.

LOI DU 23 DÉCEMBRE 1912

Modifiant et complétant la loi du 12 avril 1906
sur les habitations à bon marché

TITRE I

*Extension de la législation sur les habitations
à bon marché.*

ARTICLE PREMIER. — Le premier alinéa de l'article 2 de la loi du 12 avril 1906 est modifié ainsi qu'il suit :

« Ces comités sont institués par décret du Président de la République, après avis du conseil général et du conseil supérieur des habitations à bon marché. Le même décret détermine l'étendue de leur circonscription et fixe le nombre de leurs membres dans la limite de neuf au moins et de quinze au plus. Pour le département de la Seine, ce nombre peut être élevé à dix-huit. »

ART. 2. — L'article 5 de la loi du 12 avril 1906 est modifié ainsi qu'il suit :

« Les avantages concédés par la présente loi s'appliquent aux maisons destinées à l'habitation collective lorsque la valeur locative de chaque logement ne dépasse pas, au moment de la construction, les maxima déterminés ci après :

DÉSIGNATION	Logements comprenant 3 pièces habitables ou plus, de 9 mètres superficie au moins, avec cuisine et water-closets	Logements comprenant 2 pièces habitables, de 9 mètres superficie au moins, avec cuisine et water-closets	Logements comprenant 1 pièce destinée à l'habitation, de 9 mètres superficie au moins, et cuisine	Logements comprenant 1 chambre isolée de 9 mètres superficie au moins
	<i>francs</i>	<i>francs</i>	<i>francs</i>	<i>francs</i>
1 ^o Communes au-dessous de 2.001 hab.	220 »	180 »	120 »	70 »
2 ^o Communes de 2.001 à 5.000 habitants	250 »	205 »	125 »	80 »
3 ^o Communes de 5.001 à 15.000 habitants.	275 »	225 »	150 »	90 »
4 ^o Communes de 15.001 à 30.000 habit. et banlieue des communes de 30.001 à 200 000 habitants dans un rayon de 10 kilomètres.	325 »	250 »	175 »	100 »
5 ^o Communes de 30.001 à 200.000 ha- bitants, banlieue des communes de 200.001 habitants et au-dessus, dans un rayon de 15 kilomètres et grande ban- lieue de Paris, c'est-à-dire communes dont la distance aux fortifications est supérieure à 20 kilomètres et n'excede pas 40 kilomètres	400 »	325 »	250 »	125 »
6 ^o Communes de 200.001 habitants et au-dessus et petite banlieue de Paris, dans un rayon de 20 kilomètres.	500 »	400 »	300 »	175 »
7 ^o Ville de Paris	600 »	500 »	350 »	200 »

« Le bénéfice de la loi est acquis par cela seul que la destination principale de l'immeuble est d'être affecté à des habitations à bon marché. Toutefois les exonérations d'impôts accordées par l'article 9 de la présente loi ne s'appliqueront qu'aux parties de l'immeuble réellement occupées par des logements à bon marché.

« Bénéficieront également des avantages de la loi les maisons individuelles dont la valeur locative ne dépassera pas de plus d'un cinquième le chiffre déterminé ci-dessus. Seront considérés comme dépendances de la maison pour l'application de la loi, sauf en ce qui concerne l'exemption temporaire d'impôt foncier, les jardins d'une superficie de 10 ares au plus attenant ou non attenant aux constructions et possédés dans la même localité par les mêmes propriétaires.

« Pour l'application de la présente loi, la valeur locative des logements sera déterminée par le prix de loyer porté dans les baux, augmenté, le cas échéant, du montant des charges autres que celles de salubrité (eaux, vidanges, etc.), et d'assurance contre l'incendie ou sur la vie. La valeur locative des maisons individuelles sera fixée à 4,75 % du prix de revient réel de l'immeuble. Dans ce prix de revient la valeur du terrain ne sera comprise que pour la portion afférente à la surface couverte ou entourée par la construction. Le prix des canalisations pour amenée d'eaux et pour évacuation des vidanges et eaux usées jusqu'à leur entrée dans la maison ne sera pas compris dans l'évaluation de son prix de revient. Il en sera de même du prix des appareils d'épuration des vidanges et des eaux

usées. Les propriétaires devront justifier de l'exactitude des bases d'évaluation par la production de tous documents utiles (contrats, devis, mémoires, etc.). A défaut de justifications ou en cas de justifications insuffisantes, la valeur locative sera déterminée suivant les règles prévues par l'article 13, § 3, de la loi du 15 juillet 1880.

« Les comités de patronage certifieront la salubrité des maisons et logements qui doivent bénéficier des avantages de la loi. S'ils refusent ce certificat ou s'ils négligent de le délivrer dans les trois mois de la demande qui leur en sera faite, les intéressés pourront se pourvoir devant le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale qui statuera, après avis du préfet et du comité permanent. Ils pourront soumettre à l'approbation du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale des règlements indiquant les conditions que devront remplir les constructions pour être agréées.

« Tant que les maisons et logements bénéficient des avantages de la présente loi, les comités de patronage ont le droit de s'assurer que les conditions de salubrité subsistent. Si les maisons ou logements cessent d'être salubres par suite de modifications dans les aménagements, le comité de patronage peut retirer le certificat de salubrité. Sa décision motivée est notifiée au propriétaire qui a un délai d'un mois pour se pourvoir devant le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale. »

ART. 3. — L'article 6 de la loi du 12 avril 1906 est modifié ainsi qu'il suit :

« Les bureaux de bienfaisance et d'assistance, les

hospices et hôpitaux peuvent, avec l'autorisation du préfet, employer une fraction de leur patrimoine, qui ne pourra excéder deux cinquièmes, soit à la construction de maisons à bon marché, soit en prêts aux sociétés de construction de maisons à bon marché et aux sociétés de crédit, qui, ne construisant pas elles-mêmes, ont pour objet de faciliter l'achat, la construction ou l'assainissement de ces maisons, soit en obligations ou actions de ces sociétés, lesdites actions entièrement libérées et ne pouvant dépasser les deux tiers du capital social.

« Les communes et les départements peuvent employer leurs ressources en prêts, en obligations ou, dans les conditions ci-dessus spécifiées, en actions, sous réserve : 1° que les maisons ne puissent être aliénées au-dessous du prix de revient ni louées à des prix inférieurs de plus de deux cinquièmes aux maxima de valeurs locatives spécifiés par l'article 5 ci-dessus ou de plus de moitié pour les locaux loués à des familles de plus de trois enfants âgés de moins de 16 ans ; 2° que ces emplois de fonds soient préalablement approuvés par décision du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, après avis du Comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché, aux délibérations duquel participera, pour ces affaires, le directeur de l'administration départementale et communale au ministère de l'Intérieur.

« Sous réserve d'approbation, dans les mêmes formes, les communes et les départements peuvent faire apport aux sociétés susvisées de terrains ou de constructions pourvu que la valeur attribuée à ces rap-

ports ne soit pas inférieure à leur valeur réelle, établie par expertise.

« Ils peuvent de même : 1° céder de gré à gré aux sociétés survisées des terrains ou constructions, sans que le prix de cession puisse être inférieur à la moitié de leur valeur réelle établie par expertise ; 2° garantir jusqu'à concurrence de 3 % au maximum l'intérêt des obligations desdites sociétés et, pendant vingt ans, au plus, le dividende de leurs actions.

« La Caisse des dépôts et consignations reste autorisée à employer, jusqu'à concurrence des deux cinquièmes, le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne, en obligations négociables des sociétés de construction et de crédit visées au présent article. »

ART. 4. — L'article 9, § 1^{er}, de la loi du 12 avril 1906 est modifié ainsi qu'il suit :

« Sont affranchies de la contribution foncière et de la contribution des portes et fenêtres les maisons individuelles ou collectives destinées à être louées ou vendues et celles construites par les intéressés eux-mêmes pourvu qu'elles remplissent les conditions prévues par l'article 5. Cette exemption sera d'une durée de douze années à compter de l'achèvement de la maison.

« Elle cesserait de plein droit dans l'un des cas suivants :

« 1° Si par suite de transformation ou d'agrandissements l'immeuble perdait le caractère d'une habitation à bon marché et acquerrait une valeur sensiblement supérieure au maximum légal ;

« 2° Si le taux des loyers dépassait les maxima fixés à l'article 5, § 1^{er} ;

« 3° En cas de retrait du certificat de salubrité ou de refus du propriétaire de se soumettre aux vérifications annuelles du Comité de patronage en ce qui concerne le maintien des conditions de salubrité. »

ART. 5. — Lors de l'expiration d'une société d'habitations à bon marché approuvée par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, ou en cas de dissolution anticipée, l'assemblée générale appelée à statuer sur la liquidation ne pourra, après paiement du passif et remboursement du capital versé, attribuer la portion d'actif qui excéderait le montant des réserves établies au 31 décembre qui aura précédé la promulgation de la présente loi et la moitié du capital social versé qu'à une ou plusieurs autres sociétés régies par la loi du 12 avril 1906 sous réserve de l'approbation du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale après avis du Conseil supérieur des habitations à bon marché.

ART. 6. — Il est interdit de donner à l'avenir le nom de société d'habitations à bon marché à toute société non approuvée par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale en conformité des dispositions de la loi du 12 avril 1906. Les sociétés qui auraient ce titre antérieurement à la promulgation de la présente loi devront spécifier dans leurs contrats, prospectus, affiches et tous autres documents qu'elles ne sont point approuvées par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale.

Les fondateurs et administrateurs des sociétés contravenant au présent article sont passibles d'une amende de vingt-cinq francs à trois mille francs (25 fr. à 3.000 fr.) et d'un emprisonnement de un à trois mois.

Les tribunaux peuvent ordonner l'insertion et l'affichage des jugements et la suppression de la dénomination de société d'habitations à bon marché à à peine d'une astreinte pour chaque jour de retard. L'article 463 du Code pénal et la loi du 26 mars 1891 sont applicables aux condamnations prononcées en vertu du présent article.

ART. 7. — Les dispositions des articles 11, 12 et 13 de la loi du 12 avril 1906 ainsi que les dispositions des premier et dernier alinéas de l'article 6 et celles de l'article 16 de la même loi sont étendus aux sociétés de bains-douches, aux sociétés de jardins ouvriers et aux sociétés fonctionnant pour l'application de l'article premier de la loi du 10 avril 1908, relative à la petite propriété et aux maisons à bon marché, pourvu que ces dernières justifient de l'application de ladite loi par tous les acquéreurs de jardins ou champs.

ART. 8. — Par dérogation aux dispositions de l'article 49 de la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés, le capital social des sociétés coopératives d'habitations à bon marché pourra être porté par les statuts constitutifs à 500.000 francs et chacune des augmentations de capital effectuée d'année en année pourra atteindre la même somme.

ART. 9. — Sont exemptées du droit de timbre les affiches, imprimées ou non, qui sont apposées par les comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale et qui ont exclusivement pour objet la vulgarisation des dispositions législatives et réglementaires concernant les habitations à bon marché, la petite propriété, les jardins ouvriers

et les bains-douches, toutes les mesures relatives à leur aménagement, ainsi que toutes les dispositions prises en exécution du troisième alinéa de l'article 3 de la loi du 12 avril 1906.

ART. 10. — Les placements en valeurs locales prévus pour les caisses d'épargne ordinaires par les 6^e et 7^e alinéas de l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895, par l'article 16 de la loi du 12 avril 1906 et par l'article 1^{er} de la loi du 10 avril 1908 pourront désormais atteindre la moitié du capital de la fortune personnelle, sans que toutefois le montant desdits placements, ajouté, le cas échéant, au prix de revient des immeubles destinés aux services de la caisse, excède 70 % du capital susvisé.

TITRE II

Offices publics d'habitations à bon marché.

ART. 11. — Il pourra être institué des offices publics d'habitations à bon marché, qui auront pour objet exclusif l'aménagement, la construction et la gestion d'immeubles salubres régis par la loi du 12 avril 1906, ainsi que l'assainissement de maisons existantes, la création des cités-jardins ou de jardins ouvriers.

Ces immeubles peuvent comprendre des locaux à usages communs, tels que buanderies, bains-douches, garderies d'enfants, terrains de jeux, etc.

Il peut y être annexé des boutiques à destination commerciale, pourvu qu'il n'y soit pas vendu de boissons alcooliques.

ART. 12. — Les offices publics d'habitations à bon marché constituent des établissements publics.

Ils sont créés par décrets rendue en Conseil d'État sur la proposition du ministre de l'Intérieur et du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, à la demande soit d'un Conseil municipal, soit des Conseils municipaux de communes ayant à cet effet constitué un syndicat en conformité du titre VIII de la loi du 5 avril 1884, soit d'un Conseil général et après avis des Comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale intéressés et du Comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché.

ART. 13. — Les offices sont gérés par un conseil d'administration composé de dix-huit membres, savoir :

Six membres nommés par le préfet parmi les personnes particulièrement compétentes en matière d'hygiène ou de construction et de gestion d'habitations populaires ;

Six membres désignés, suivant les cas, soit par le Conseil municipal, soit par le Comité du syndicat des communes, soit par le Conseil général ;

Six membres élus par les institutions ci-après existant dans la circonscription de l'office :

Un membre par les Comités de patronage des habitations à bon marché et de la Prévoyance sociale ;

Un membre par les Sociétés approuvées d'habitations à bon marché ;

Un membre par le bureau des Sociétés et unions de Sociétés de Secours mutuels ;

Un membre par le Conseil départemental d'hygiène ;

Un membre par les Conseils des directeurs des caisses d'épargne ;

Un membre par les unions de syndicats.

A défaut d'institutions des catégories sus-désignées, ou faute par elles de procéder aux élections et, dans ce dernier cas, après une mise en demeure du préfet non suivie d'effet dans la quinzaine, il est pourvu directement à ces vacances par le Conseil d'administration de l'office.

Ainsi constitué, le Conseil d'administration peut s'adjoindre deux locataires des immeubles qu'il gère.

Les femmes peuvent faire partie du Conseil d'administration.

Le mandat de tous les administrateurs est gratuit.

Le Conseil d'administration comme son président et son bureau.

ART. 14. — Les dispositions des articles 4 et 5 de la loi du 21 mai 1873, modifiées par la loi du 5 août 1879, et concernant la durée du mandat, le renouvellement et la révocation des membres des commissions administratives des bureaux de bienfaisance et des hospices, ainsi que la dissolution de ces commissions administratives sont applicables aux Conseils d'administration des offices publics d'habitations à bon marché et leurs membres.

Toutefois, les attributions conférées par l'article 5 de la loi du 21 mai 1873 au ministre de l'Intérieur, sont, en ce qui concerne les offices publics d'habitations à bon marché, exercées par lui, après avis du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale.

ART. 15. — Le Conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'office. Toutefois, ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par

l'autorité supérieure les délibérations portant sur les objets suivants :

1° Les aliénations et échanges d'immeubles ou de titres des valeurs mobilières ;

2° Les acquisitions d'immeubles, ainsi que les projets, plans et devis de constructions et de grosses réparations ;

3° Les budgets ;

4° Les emprunts.

ART. 16. — Les délibérations énoncées à l'article précédent sous les numéros 1, 2 et 3 sont exécutoires sur l'approbation du préfet après avis soit du Conseil municipal, soit du Comité du syndicat de communes, soit de la Commission départementale et après avis du Comité de patronage des habitations à bon marché et de la Prévoyance sociale.

Les délibérations concernant les emprunts sont exécutoires, en vertu d'un arrêté du préfet, après avis dans les mêmes formes ; cependant, si la somme à emprunter dépasse 3 millions de francs, ou si, réunie au chiffre des autres emprunts non encore remboursés, elle dépasse 3 millions de francs, l'emprunt ne peut être autorisé que par un décret du Président de la République, pris sur le rapport du ministre de l'Intérieur, après avis du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale.

ART. 17. — A défaut d'un administrateur délégué à cet effet par le conseil d'administration, le président administre les finances de l'office et ordonnance toutes les dépenses.

ART. 18. — Les recettes et les dépenses de l'office s'effectuent par un comptable chargé seul et sous sa

responsabilité de poursuivre la rentrée de tous les revenus de l'office et de toutes les sommes qui lui seraient dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnées, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés.

ART. 19. — Les receveurs des offices publics d'habitations à bon marché sont nommés par le préfet sur une liste de trois personnes présentée par le conseil d'administration.

Ils sont tenus de fournir un cautionnement dont le montant est déterminé d'après les règles fixées par l'article 42 de la loi du 26 décembre 1908, relatif aux cautionnements des receveurs spéciaux.

Les receveurs sont suspendus par le préfet et révoqués par le ministre de l'Intérieur.

ART. 20. — Les dispositions des articles 157 et 159 de la loi du 5 avril 1884 concernant l'apurement des comptes de gestion des receveurs municipaux et les délais dans lesquels lesdits comptes doivent être présentés sont applicables aux comptes de gestion des receveurs des offices publics d'habitations à bon marché.

ART. 21. — Le patrimoine des offices est formé notamment à l'aide :

1° De la dotation mobilière et immobilière que les conseils municipaux intéressés ou le conseil général leur constituent ;

2° De dons et legs.

Les dons et legs seront soumis à un droit de 9 %, sans addition des décimes, dans les conditions déterminées en l'article 19 de la loi du 25 février 1901.

Tout transfert de propriété à titre gratuit effectué

par les communes ou les départements au nom des offices ne donne lieu qu'à la perception d'un droit fixe de 3 francs.

ART. 22. — Les communes et les départements peuvent consentir aux offices des prêts dont les conditions générales d'emploi sont déterminées par la convention ; ils peuvent garantir pour la totalité de leur durée l'intérêt et l'amortissement des emprunts contractés par ces établissements.

ART. 23. — Les loyers des immeubles gérés par les offices ne doivent pas être inférieurs de plus des deux cinquièmes aux maxima de valeurs locatives fixés par l'article 5 de la loi du 12 avril 1906 ou de plus de moitié quand les locaux sont loués à des familles de plus de trois enfants âgés au moins de seize ans.

ART. 24. — La Caisse des dépôts et consignations, les caisses d'épargne ordinaires et les établissements visés au premier alinéa de l'article 6 de la loi du 12 avril 1906 peuvent prêter aux offices publics d'habitations à bon marché dans les mêmes conditions qu'aux sociétés d'habitations à bon marché.

TITRE III

Habitations à bon marché pour familles nombreuses créées par l'initiative directe des communes

ART. 25. — Les communes peuvent être autorisées, par décrets en Conseil d'État rendus sur la proposition des ministres de l'Intérieur et du Travail et de la Prévoyance sociale, à construire des habitations à bon marché collectives comprenant des logements pour familles nombreuses.

Lesdits logements, jusqu'à concurrence des deux tiers du montant des valeurs locatives de l'ensemble des logements, devront être affectés à des familles de plus de trois enfants âgés de moins de 16 ans dans les conditions prévues à la première ou à la deuxième colonne du tableau visé par l'article 2 ci-dessus.

ART. 26. — L'autorisation prévue à l'article précédent ne peut être accordée qu'après une enquête publique d'un mois et après avis du Conseil départemental d'hygiène et du Comité de patronage des habitations à bon marché de la prévoyance sociale.

Les communes ainsi autorisées bénéficient des dispositions de l'article ci-dessus, en ce qui concerne les prêts spécialement affectés à la construction des immeubles visés à l'article précédent.

ART. 27. — Les immeubles construits dans les conditions du présent titre, soit par les communes, soit par les offices publics d'habitations à bon marché ou par des sociétés d'habitations à bon marché pour le compte des communes ne pourront être gérés que par les offices publics d'habitations à bon marché ou par des sociétés d'habitations à bon marché.

TITRE IV

Dispositions diverses

ART. 28. — Des prêts peuvent être consentis directement par l'État, au taux et dans les conditions prévues par la loi du 10 avril 1908, aux sociétés coopératives d'habitations à bon marché qui justifient et de la garantie pour le payement des annuités du

du versement d'un capital d'au moins 25.000 francs prêt, soit d'une caution solvable s'obligeant solidairement, soit de la commune ou du département, qui ne pourront obliger l'État à discuter tout d'abord le débiteur principal.

Les sommes restant dues par une société coopérative d'habitations à bon marché ne pourront dépasser :

1° Le montant des rentes ou valeurs garanties par l'État appartenant à la société et déposées à la Caisse des dépôts et consignations ;

2° La réserve mathématique des polices d'assurances sur la vie pour lesquelles la société a fait l'avance des primes ;

3° Les sept dixièmes du prix d'achat ou de revient des immeubles dont la valeur se trouve représentée pour un cinquième au moins par la libération d'actions souscrites par des actionnaires remplissant les conditions prévues par l'article 3 de la loi du 10 avril 1908. Lesdits immeubles doivent faire l'objet d'affectations hypothécaires au profit de la commune ou du département qui a donné sa garantie.

En ce qui concerne les prêts que les sociétés auraient consentis à des actionnaires visés par l'alinéa précédent, la proportion de sept dixièmes s'applique aux créances hypothécaires de la société, dans les termes du paragraphe 3° et du dernier alinéa de l'article 5 de la loi du 10 avril 1908.

ART. 29. — Les sociétés de crédit immobilier régies par la loi du 10 avril 1908 peuvent consentir des prêts aux Sociétés coopératives d'habitations à bon marché jusqu'à concurrence des quatre cinquièmes de la valeur des immeubles destinés à des coopéra-

teurs remplissant les conditions prévues par l'article 3 de la loi précitée.

Elles peuvent également prêter aux sociétés coopératives d'habitations à bon marché dont tous les actionnaires, au moment de leur première souscription, ont plus de trois enfants et qui ont pour objet d'acquérir ou construire des maisons collectives en vue de locations jusqu'à concurrence des deux tiers au moins de la valeur des logements, aux actionnaires eux-mêmes ou à leurs familles.

Elles peuvent enfin consentir des prêts hypothécaires aux sociétés coopératives d'habitations à bon marché, pour leurs opérations de location avec promesse d'attribution, lorsque la valeur des immeubles se trouve représentée pour un cinquième au moins par la libération d'actions souscrites par des actionnaires remplissant les conditions prévues par l'article 3 de la loi du 10 avril 1908.

Le taux des prêts effectués par les sociétés de crédit immobilier aux sociétés coopératives d'habitations à bon marché, tant en vertu de la présente loi qu'en vertu de la loi du 10 avril 1908, ne pourra excéder 2,50 %,

ART. 30. — Les associations reconnues d'utilité publique pourront être admises, par arrêté du ministre du travail et de la prévoyance sociale, après avis du ministre des Finances et du Conseil supérieur des habitations à bon marché, à bénéficier d'avances de l'État dans les mêmes conditions que les sociétés de crédit immobilier régies par la loi du 10 avril 1908, à charge :

1° De limiter leurs opérations de prêt à leurs seuls

adhérents et dans les conditions spécifiées par la dite loi;

2° D'effectuer ces prêts à un taux qui ne peut dépasser 2 1/4 %;

3° De déposer préalablement à la Caisse des dépôts et consignations un cautionnement de 100.000 francs en valeurs de l'État ou garanties par l'État.

ART. 31. — Toutes les sociétés et associations qui obtiennent des prêts au taux réduit prévu par l'article 2 de la loi du 10 avril 1908, et par la présente loi, sont soumises au contrôle de l'inspection des finances jusqu'à complet remboursement des prêts.

ART. 32. — Les communes peuvent consentir des subventions spéciales aux offices publics et aux sociétés d'habitations à bon marché contruisant des immeubles principalement affectés à des logements pour familles comprenant plus de trois enfants de moins de 16 ans.

Ces logements doivent remplir les conditions prévues à la première ou à la seconde colonne du tableau visé à l'article 2 ci-dessus, et représenter au moins les deux tiers du montant des valeurs locatives de l'ensemble des logements de chaque immeuble.

Les subventions ainsi attribuées pourront faire l'objet de contrats dont la durée n'excèdera pas dix-huit ans, à dater de l'achèvement de la construction. Elles ne pourront excéder annuellement 1 % du prix de revient de l'immeuble.

Elles devront être intégralement employées à la réduction des loyers des logements susvisés sans

que cette réduction puisse toutefois dépasser la moitié de la valeur locative maxima.

Les conditions de ces réductions seront déterminées par le contrat, eu égard au nombre des enfants.

Chaque année, dans le courant du mois de janvier, le maire doit communiquer au Comité de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale l'état des logements ayant bénéficié l'année précédente des réductions de loyers prévues au présent article.

ART. 33. — Les maisons destinées à l'habitation collective qui sont affectées à des locations meublées, au mois, à la semaine ou à la journée, ne bénéficient des avantages de la loi du 12 avril 1906 que si elles sont exploitées en location par des sociétés d'habitations à bon marché approuvées en conformité de la dite loi, et si les prix de location mensuelle, hebdomadaire ou quotidienne, y compris la jouissance de services généraux (cuisines, restaurants, salles de réunions, etc.), n'excèdent pas le douzième, le cinquante-deuxième, ou le trois cent soixantième des valeurs locatives maxima respectivement spécifiées à la deuxième ou la troisième colonne du tableau de l'article 5 de la même loi, suivant que le logement se compose de deux chambres ou d'une chambre. Ces prix doivent toujours rester affichés dans les locaux en location.

ART. 34. — Des règlements d'administration publique détermineront les mesures propres à assurer l'application des dispositions de la présente loi.

ART. 35. — La présente loi est applicable à l'Algérie.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'État.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5

PREMIÈRE PARTIE

**Quels logements ont le caractère de « logements
ouvriers » et quelles règles leur sont ap-
plicables d'après la législation en vigueur.**

Titre I. — <i>Caractères que doivent présenter les loge- ments auxquels s'applique la législation des habitations à bon marché</i>	17
<i>Section I</i>	18
CHAPITRE UNIQUE. — Nature de ces caractères.	18
<i>Section II.</i> — Caractères que doivent présenter les habitations pour que leur soit applicable la législation des habitations à bon marché . .	29
CHAPITRE PREMIER. — Salubrité	29
CHAPITRE II. — Valeur locative, son taux	37
CHAPITRE III. — Valeur locative, Mode et base d'ap- préciation	54
Titre II. — <i>Législation générale applicable aux habi- tations à bon marché, abstraction faite du rôle des municipalités</i>	67
CHAPITRE PREMIER. — Immunités fiscales	69
Contribution foncière des portes et fenêtres. . .	69
Taxe de main-morte.	75
Facilités pour le paiement des droits de mutation.	77
Dispenses de droits au profit des sociétés. . . .	79

CHAPITRE II. — Régime des sociétés qui ont pour objet les habitations à bon marché	84
CHAPITRE III. — Intervention de l'État et de divers établissements publics autre que les départements et les communes en vue de la construction d'habitations à bon marché	100
§ 1. — Caisses d'épargne. Caisse des dépôts et consignations. Caisse d'assurance en cas de décès	101
§ 2. — Établissements divers de bienfaisance	118
§ 3. — L'État et les Sociétés de crédit immobilier	123

DEUXIÈME PARTIE

Rôle des municipalités et des départements en matière d'habitations à bon marché	139
Titre I. — <i>Comment on est arrivé à l'intervention des municipalités et comment on la justifie</i>	141
<i>Section I. — Comment on y a été conduit</i>	<i>141</i>
CHAPITRE UNIQUE	141
<i>Section II. — Justification d'une intervention toujours plus étendue des municipalités en matière d'habitations à bon marché.</i>	<i>160</i>
CHAPITRE PREMIER. — Insalubrité et surpeuplement des logements correspondant à ceux des catégories prévues par les lois sur les habitations à bon marché	160
CHAPITRE II. — L'augmentation du prix des loyers et la situation faite aux familles nombreuses.	173
Titre II. — <i>En quoi consiste cette intervention des communes et comment elle est réglée</i>	192
<i>Section I. — Intervention des communes et des départements par l'intermédiaire des sociétés privées</i>	<i>194</i>

CHAPITRE UNIQUE. — Divers modes d'intervention ouverts aux communes	194
Section II. — Construction directe par les communes.	206
CHAPITRE PREMIER. — Le logement des familles nombreuses	206
CHAPITRE II. — L'intervention des communes par les offices publics d'habitations à bon marché. .	216
§ 1. — Objet et constitution des offices . . .	220
§ 2. — Fonctionnement et attributions . . .	222
§ 3. — Patrimoine et ressources des offices. .	231
CONCLUSION	233

ANNEXES :

Loi du 12 avril 1906	247
Loi du 10 avril 1908.	261
Loi du 26 février 1912	269
Loi du 23 décembre 1912	271

MAYENNE

IMPRIMERIE CHARLES COLIN
